

**Aix Marseille Université**

**Ecole doctorale 355 Espaces Cultures Sociétés**

Thèse de doctorat en sociologie  
soutenue le 19 octobre 2012

**Politiques de lutte contre l'exclusion  
et construction de l'employabilité :  
évaluation des personnes et  
offres institutionnelles**

Le cas du RMI dans les Bouches du Rhône

Thèse de Doctorat / 19 octobre 2012



**Catherine Mattei**

Sous la direction d'Eric Verdier, Directeur de recherche, CNRS  
(LEST, Aix en Provence)

Membres du jury :

Thierry Berthet, Directeur de recherche, CNRS (Centre Emile Durkheim,  
Bordeaux), Rapporteur

Annette Jobert, Directrice de recherche, CNRS (IDHE, Paris), Rapporteur

Philippe Mossé, Directeur de recherche, CNRS (LEST), Président

José Rose, Professeur de sociologie, Aix-Marseille Université, Suffragant



## ***Avant-propos***

En préalable, je tiens à présenter le contexte et la genèse de cette thèse de sociologie. Ce travail s'est nourri de mes diverses expériences relatives au Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Bénéficiaire du RMI dans le premier arrondissement de Paris de 1993 à 1995, puis conseillère de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) détachée sur le dispositif RMI pendant huit ans – à Bobigny en Seine Saint Denis de 1995 à 1998, puis à Marseille de 1998 à 2003, d'une part au sein du Programme Local d'Insertion par l'Emploi (PLIE) et d'autre part, en tant que Conseillère Emploi Formation (CEF) auprès du département des Bouches du Rhône –, j'ai eu l'occasion d'éprouver professionnellement et personnellement les différents rouages des instruments d'intervention publique élaborés au titre des lois successives de lutte contre l'exclusion. Ces expériences ont été vécues comme une suite de mises à l'épreuve de mes convictions et de mes perceptions en matière de traitement de la pauvreté par les politiques et les pouvoirs publics. J'ai été à la fois témoin et acteur sur trois lieux de travail différents des évolutions de ce dispositif grâce à la mise en œuvre d'outils de gestion et de traçabilité de mon activité au quotidien. C'est ainsi que j'ai pu (m'a)percevoir que les objectifs étaient changeants, ce dont rendait compte la terminologie employée : insertion, autonomie, employabilité.

Ces expériences m'ont conduite à poser deux questions :

1. Quel est le sens de l'évolution de mon activité ?
2. Comment se construisent les « diagnostics » que nous, mes collègues et moi, émettons sur les individus que nous recevons ?

Une « crise de conscience » et une volonté de prendre du recul et de la distance par rapport à mon activité professionnelle ont alors débouché sur un Congé Individuel de Formation (CIF), destiné à la réalisation, en 2003-2004, d'un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) de l'Université de la Méditerranée, adossé au Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST), afin d'analyser et de comprendre les techno-logies et -structures dans lesquelles s'imbriquait mon travail de conseiller RMI. Dans ce contexte, mon mémoire de DEA a porté sur l'observation et l'analyse des relations entre deux niveaux de l'action publique : les acteurs chargés de la mise en œuvre opérationnelle et les acteurs chargés de leur évaluation.

Ce DEA a été porteur d'un nouvel élan dans mon parcours professionnel, une manière de renouer avec les études achevées depuis l'obtention de mon Diplôme de Sciences Politiques en 1991 (Sciences-Po Aix-en-Provence) et, enfin, une ouverture vers la recherche scientifique et sur de nouveaux métiers. Dans la continuité des réflexions développées pendant mon DEA, bien qu'ayant réussi le concours d'administrateur de l'ANPE, je décide de quitter l'Agence dès ma première année de thèse, ne pouvant plus objectivement travailler au sein d'un dispositif que je m'étais mise à critiquer et à considérer comme un sujet et un terrain d'étude. Je suis alors recrutée par le Conservatoire National des Arts et Métiers en région Provence Alpes Côte d'Azur (CNAM PACA) pour concevoir un dispositif d'accompagnement à l'emploi des cadres, animer la mise en œuvre de projets de développement des TPE/PME et développer de l'ingénierie de formation avec des financements du Conseil régional. En devenant responsable régional du Centre National de l'Entrepreneuriat (CNE, institut du CNAM), je passe ainsi du monde des intermédiaires des politiques publiques de lutte contre l'exclusion à celui des intermédiaires de l'accompagnement au développement économique. Ce tournant dans mon parcours professionnel, parallèlement à la préparation et à la rédaction de ma thèse, a favorisé de ma part une évolution significative grâce à une compréhension accrue des mécanismes de mise en œuvre de l'action publique.

## **Remerciements**

Je remercie tout d'abord mon directeur de thèse, Monsieur Eric Verdier, qui m'a guidée, accompagnée et soutenue depuis mon DEA et tout au long de mon doctorat. J'ai souvent cru ne jamais y arriver. Les périodes de doute et de découragement ont été nombreuses face à la lourdeur de la tâche que je m'étais imposée : mener de front une carrière professionnelle intense, la rédaction d'une thèse de sociologie et ma vie de mère de famille. Eric Verdier a su à de nombreuses reprises me motiver et m'encourager grâce à son professionnalisme, son engagement et sa clairvoyance.

Je pense ensuite à tous mes collègues de Bobigny et Marseille, et aux centaines de personnes uniques dans leur qualité, rencontrées dans le cadre de ma mission pour l'ANPE entre 1995 et 2003. Je remercie plus particulièrement Madame Auffrey, ma directrice à Bobigny, ainsi que les assistantes sociales de la cité Jules Auffret de Drancy, Rachid, Yaminata, François. Ils sont à la source de ce travail : cette thèse qui leur est dédiée a pour objectif de participer à la connaissance de leur quotidien. J'espère y avoir humblement contribué. Je remercie aussi toutes les personnes qui ont répondu à mes questions, m'ont donné leurs archives et permis d'observer leur intimité professionnelle.

Je remercie Claude de Miras, pour son « coaching » informel et amical, l'équipe de l'association Voisins et Citoyens en Méditerranée (VCM) et les responsables des structures associatives adhérentes, ainsi que Christophe Massot pour son implication, sa participation et son aide. Je remercie aussi Maxime Vincent et Jean-Claude Bouly pour leurs encouragements, ainsi que Sandrine, Sabrina, Sylvie, Béatrice, Catherine et Alexandra.

Je pense avec émotion à mes grands-parents, à leur histoire. Leur expérience m'a appris à ne pas être indifférente et à me sentir concernée par la question du « vivre ensemble ». Je remercie mes parents, mon père pour m'avoir sensibilisée à la persévérance et au goût de l'effort et ma mère pour son exigence permanente mais aussi pour sa douceur et son attention toujours présentes. Leur respect pour le « savoir », leur refus d'être instrumentalisé, sont des préceptes auxquels je souhaite me référer. Ce travail est une façon à mes yeux de les honorer. J'englobe évidemment dans ces remerciements ma sœur Pascale, mon frère Jean et Jean-Laurent.

Je garde pour la fin ceux qui me sont le plus proches et qui m'ont accompagnée tous les jours pendant toutes ces années. Mon compagnon Julien qui me soutient, m'encourage à dépasser mes appréhensions. Je le remercie pour sa loyauté, sa force, sa constance et son aide précieuse. Mes enfants Louise et Martial, je leur souhaite de construire leur vie avec un sens aigu de la tolérance et du dépassement de soi. Leurs démonstrations d'amour et l'amour inconditionnel que je leur porte sont ma force.



## **Résumé :**

Cette thèse a pour objectif de comprendre le sens d'une action publique majeure pour la société française à travers l'observation et l'analyse des pratiques professionnelles des acteurs concernés, de la façon dont ils appréhendent et reconstruisent les outils mis à disposition pour leur action au quotidien ainsi que du contexte socio-historique dans lequel ils évoluent.

La mise en œuvre des lois sur le RMI et son évolution à travers le prisme de l'employabilité sert d'angle d'attaque privilégié à cette recherche.

La massification du chômage, accompagnée d'une volonté politique de plus en plus affirmée de gérer rigoureusement les fonds publics dans un contexte sociétal marqué par une critique mettant en doute l'efficacité et, au-delà, la légitimité de l'intervention publique, engendre une « métamorphose » de l'action publique en matière sociale. Cette dernière tend à s'articuler alors autour d'une logique d'offre et de demande qui s'apparente à une régulation marchande. La volonté d'agir sur l'employabilité des bénéficiaires du RMI témoigne de ces profondes évolutions. La relation entre les usagers (bénéficiaires du RMI) et l'institution (technique/le département et politique/le Conseil général) appelée à les prendre en charge, symbolisée par le contrat d'insertion, est supposée favoriser la constitution d'une demande sur le mode d'un projet individuel à laquelle le dispositif doit répondre par une offre de services. Mais l'asymétrie qui existe entre l'utilisateur et une prise en charge portée par une logique non seulement d'inspiration marchande mais aussi « industrielle » au regard de ses formes comptables et bureaucratiques, se traduit par une volonté explicite de normaliser cette demande afin qu'elle corresponde à l'offre préalablement constituée.

Pour la mise en œuvre de ses nouvelles compétences et de sa politique de lutte contre l'exclusion, le Conseil général s'appuie sur une configuration d'acteurs qui mobilise non seulement ses propres services mais aussi le secteur associatif ainsi que les administrations locales de l'Etat et de ses agences. La décentralisation de l'action publique, légitimée par l'efficacité supposée de la proximité, a pour conséquence une forme de centralisation des pouvoirs au niveau local, assortie d'une pratique descendante / *top-down* à rebours d'une pratique autonome et ascendante / *bottom-up* qu'elle prétendait favoriser.

**Mots clés :** action publique, emploi, compétences, exclusion, insertion, pauvreté, décentralisation

**Abstract:**

This thesis seeks to understand one of France's major social welfare programmes by observing and analysing the professional practices of the relevant players, the way in which they conceive and reconstruct the tools at their disposal for their daily work and also the socio-historical context in which they operate.

This study looks at the implementation of laws about the RMI benefit (*Revenu Minimum d'Insertion* / minimum integration income), primarily focusing on the issue of employability.

Increasing unemployment and a growing political desire to rigorously manage public finances, in a context of rising criticism of the effectiveness and even the legitimacy of government action, has utterly transformed the face of social welfare. Social welfare is increasingly organised on the basis of supply and demand and is beginning to resemble a market-driven operation. The desire to improve the employability of those receiving RMI is proof of these profound changes. The relationship between users (those receiving RMI) and the benefit-giving institution (both technical and political) is symbolised by a "reintegration contract". This approach aims at fostering "demand" in the form of an individual plan that should be matched by the "supply" of a service offer. However, the unbalanced relationship between users and the support system that has not only a market-driven approach, but also an "industrialised" set-up in terms of accountancy and bureaucratic requirements, is expressed by an explicit aim of standardising the "demand" to match the pre-existing "supply" of services.

In order to implement its new responsibilities and its policies of combating exclusion, the Bouches du Rhône Council relies on a circle of organisations, which include its own services, voluntary sector bodies, and local government organisations and administrations in order to implement its new-found responsibilities for combating exclusion. The decentralisation of government action, whose legitimacy is based on the supposed efficiency of working locally, has, in turn, generated a "local centralisation of powers", creating top-down practices that run contrary to the independent and bottom-up practices it was supposed to promote.

**Keywords:** public welfare, employment, skills, exclusion, integration, poverty, decentralisation



## ***Principales abréviations***

AAH : Allocation Adulte Handicapé

ADLI : Agent(e-s) de Développement Local d'Insertion

AE : Accompagnateur(s) à l'Emploi

AECD : Association pour l'Education Cognitive et le Développement

AGEFIPH : Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées

AIPO : Atelier(s) d'Information et de Première Orientation

ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi

API : Allocation Parent Isolé

ARE : Allocation de Retour à l'Emploi

AS : Assistante(s) Sociale(s)

ASS : Allocation Spécifique de Solidarité

ASSEDIC : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CASEL : Contrat d'Action Sociale et Economique Local

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CCIMP : Chambre de Commerce d'Industrie Marseille Provence

CDI : Conseil Départemental d'Insertion

CEF : Conseiller(s) Emploi Formation

CG : Conseil général

CI : Contrat d'Insertion

CIP : Conseiller(s) d'Insertion Professionnelle

CLI : Commission(s) Locale d'Insertion

CVS : Commission(s) de Validation de Secteur

DASS : Direction des Affaires Sanitaires et Sociales

DDTE : Direction Départementale du Travail et de l'Emploi

DE : Demandeur(s) d'Emploi

DiPAS : Direction de la Prévention et de l'Action Sociale

DISS : Direction des Interventions Sanitaires et Sociales

DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales

DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional

FSE : Fonds Social Européen

PAP : Projet d'Action Personnalisée

PARE : Plan d'Aide au Retour à l'Emploi

PDI : Plan Départemental d'Insertion

PLI : Plan Local d'Insertion

PLIE : Programme Local d'Insertion par l'Emploi

Pôle 13 : Programme d'Orientation Local par l'Emploi

PPBS : Planning Programming Budgeting System

RMA : Revenu Minimum d'Activité

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

RS : Référent Social

RSA : Revenu de Solidarité Active

RSP : Réseau Solidarité Provence

SPE : Service Public de l'Emploi

VAE : Validation des Acquis de l'Expérience

VCM : Voisins et Citoyens en Méditerranée

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>17</b>
---------------------------	-----------

<b>Partie introductive.....</b>	<b>25</b>
---------------------------------	-----------

## **Chapitre 1. Le RMI, une politique publique de proximité dans une société salariale 25**

1. Lutter contre la pauvreté : une action publique au service d'un ordre local régulé par les modalités d'organisation du marché du travail .....	26
1.1. Le salariat, une protection contre la pauvreté .....	26
1.2. L'Etat-providence, diversité de traitement des « aptes et inaptes au travail » .....	28
1.2.1. Typologie de l'Etat-providence .....	28
1.2.2. Evolution des modèles de l'Etat-providence .....	30
2. Le RMI, un instrument hybride de lutte contre l'exclusion.....	32
2.1. L'insertion, une notion protéiforme construite localement .....	34
2.2. Le contrat d'insertion, l'élaboration locale d'un outil de cohésion sociale .....	36
2.3. La responsabilité individuelle et la question de l'employabilité .....	38
2.4. Des définitions évolutives de l'insertion .....	40

## **Chapitre 2. Modalités d'action publique et choix théoriques : quelle cohérence ? .... 43**

1. La construction d'un ordre social local .....	43
1.1. Une action publique faite d'intermédiations .....	45
1.2. Une action de jugement localisée.....	48
1.3. Complexité du dispositif d'action .....	51
1.4. Une loi construite sur le principe de l'évaluation.....	54
2. Méthodologie : élaboration et interprétation de matériaux qualitatifs .....	57
2.1. Enquêtes par entretiens .....	59
2.2. Observation des outils et analyse de leur contenu .....	60

## **Chapitre 3. L'employabilité : un référent en phase avec une « gestion active » des ressources affectées aux politiques décentralisées de lutte contre l'exclusion..... 63**

1. Pluralité des définitions de l'employabilité .....	63
1.1. L'employabilité, un objet de recherche .....	63
1.2. L'employabilité, un outil de gestion des ressources humaines .....	65
2. L'employabilité au service de l'action publique pour l'emploi .....	67

**Première partie. La métamorphose des politiques publiques de lutte contre l'exclusion : l'exemple du RMI dans les Bouches du Rhône ..... 69**

**Chapitre 4. 1989-1994 : le militantisme social..... 73**

1. La construction d'un outil de production de l'insertion .....	73
1.1. Une organisation nouvelle pour l'insertion.....	73
1.1.1. Le Conseil Départemental d'Insertion.....	75
1.1.2. La Commission Locale d'Insertion .....	76
1.1.3. Les fonctions dévolues aux cellules d'appui .....	78
1.1.4. Le rôle de l'Agent de Développement Local d'Insertion .....	78
1.1.5. Le rôle du Conseiller Emploi Formation .....	81
1.2. Insertion sociale <i>versus</i> insertion professionnelle .....	85
2. Le partage des compétences au service d'une politique expérimentale.....	89
2.1. L'émergence de nouveaux acteurs au service de l'innovation sociale .....	89
2.2. L'évaluation, un outil de connaissance de la pauvreté.....	92
2.2.1. L'évaluation en CLI.....	94
2.2.2. L'évaluation au sein du CDI.....	97
2.2.3. L'évaluation des besoins en commission technique .....	97
2.2.4. L'évaluation du « profil type » des bénéficiaires du RMI.....	99
Conclusion du chapitre .....	103

**Chapitre 5. 1994-2006 : Une rationalisation des actions d'insertion au service d'une industrialisation du RMI ..... 105**

1. 1994-2003 : une période de transition .....	105
1.1. La massification du dispositif.....	106
1.2. Une politique départementale d'insertion de plus en plus tournée vers l'emploi.....	108
1.3. Une volonté de compréhension des nouveaux métiers de l'insertion .....	110
1.3.1. De l'assistance éducative à l'insertion .....	110
1.3.2. De nouveaux métiers basés sur la polyvalence .....	111
2. 2003-2006 : le début d'une période de consolidation .....	113
2.1. Des compétences clarifiées .....	113
2.1.1. La loi RMI-RMA : un pilote, le département ; un objectif, la mise « en activité » des bénéficiaires .....	114
2.1.2. Une responsabilisation politique et technique sous contrainte .....	115
2.2. Une rationalisation de l'organisation .....	117
2.2.1. Des outils de pilotage territorialisé .....	118
2.2.2. Un encadrement renforcé des allocataires du RMI .....	120

2.3. Un développement et une activation du partenariat.....	121
2.3.1. L'employabilité, une réponse aux besoins de l'entreprise .....	121
2.3.2. Un chef de projet pour l'accompagnement à l'emploi .....	122
2.3.3. Les associations, une logique de sous-traitance .....	125
Conclusion du chapitre .....	127
Conclusion de la première partie .....	129

## ***Deuxième partie. Des usages du RMI au service de l'employabilité..... 131***

### **Chapitre 6. L'accueil, l'information et l'orientation, épicerie d'une action publique sous contrainte..... 133**

1. L'AIPO, un outil au service de l'individualisation des politiques publiques face à un chômage de masse .....	138
1.1. L'AIPO, un outil de rationalisation.....	139
1.1.1. Une répartition évolutive entre les droits et les devoirs.....	140
1.1.2. L'AIPO, un « sas » .....	141
1.2. L'AIPO, un outil de centralisation de la coordination .....	142
1.2.1. L'AIPO, un outil de contractualisation.....	144
1.2.2. L'AIPO, un outil de qualification et de contrôle du public .....	146
2. L'équipement d'une nouvelle zone d'action publique .....	151
2.1. La fiche de liaison, d'un outil de diagnostic à un outil de gestion des flux .....	151
2.1.1. La fiche de liaison, un outil issu de compromis .....	152
2.1.2. La fiche de liaison, un outil au service du pôle d'insertion.....	153
2.2. Une définition opérationnelle de l'employabilité.....	155
2.2.1. Un diagnostic et une orientation négociés .....	156
2.2.2. Un parcours normatif .....	156
Conclusion du chapitre .....	157

### **Chapitre 7. Outils et évaluation des personnes pendant leurs parcours d'insertion 159**

1. Deux outils pour définir et évaluer l'employabilité.....	159
1.1. La loi, un référent majeur.....	159
1.2. La rencontre, entre démarche et imposition.....	162
1.2.1. L'entretien, un outil d'aide et de conseil .....	162
1.2.2. La convocation, un outil de contrôle et de connaissance .....	165
2. Deux outils pour construire l'employabilité .....	167
2.1. Le contrat, une insertion située.....	167
2.1.1. Le premier contrat d'insertion (Annexe 4) .....	169
2.1.2. Le contrat de renouvellement (Annexe 5).....	170
2.1.3. Fonctions et interprétations du contrat d'insertion .....	171

2.2. Le partenariat, un équipement clé .....	176
2.2.1. Le réseau de partenaires pour la CVS .....	177
2.2.2. Le réseau de partenaires pour le référent social .....	180
Conclusion du chapitre .....	183

## **Chapitre 8. L'accompagnement : un instrument au service d'une action publique multiple et évolutive ..... 185**

1. L'accompagnement à l'emploi, un outil de gestion des bénéficiaires du RMI .....	187
1.1. De l'accompagnement social à l'accompagnement à l'emploi .....	187
1.2. L'accompagnement à l'emploi, un instrument de contrôle et d'insertion professionnelle .....	189
2. L'accompagnement à l'emploi, une action publique normative .....	191
2.1. Une phase d'entrée longue et procédurière .....	192
2.1.1. La réunion d'information, un outil de marketing .....	192
2.1.2. La période de pré-suivi, un outil de mise à l'épreuve .....	197
2.2. Des indicateurs au service d'un diagnostic du niveau d'employabilité .....	200
Conclusion de la deuxième partie .....	207

## ***Troisième partie. Le RMI, une politique de lutte contre la pauvreté : entre définitions de l'employabilité et soutien à la participation ..... 209***

### **Chapitre 9. L'inemployabilité versus les employabilités : études de cas ..... 211**

1. L'inemployabilité et la construction d'une réputation .....	211
2. L'employabilité comme appréciation subjective fondée sur des normes sociopolitiques .....	214
3. L'employabilité comme appropriation de normes sociétales et culturelles .....	217
4. L'employabilité comme disqualification progressive .....	218

### **Chapitre 10. Des pratiques d'insertion alternatives : les actions collectives de solidarité..... 225**

1. Les CASEL, des modes d'action spécifiques et multiples .....	228
1.1. Un renouvellement de l'action sociale .....	229
1.2. Une définition multidimensionnelle de l'insertion .....	230
2. Les CASEL, des espaces de démocratie délibérative et participative ? .....	232
2.1. Une volonté d'œuvrer à l'émergence de politiques publiques grâce à l'expérimentation .....	233
2.2. Une volonté de transformation sociale .....	236

3. Les CASEL, des pratiques alternatives spécifiques .....	237
3.1. Mise à distance des jugements discriminatoires .....	237
3.1.1. L'expérience du don .....	240
3.1.2. Le bien collectif .....	241
3.2. Pratiques « professionnelles » d'animation collective .....	243
3.2.1. Un travail d'apaisement .....	244
3.2.2. Un travail de vigilance .....	246
Conclusion du chapitre : impact et limites des actions collectives de solidarité .....	249
 <i><b>Conclusion générale.....</b></i>	 <b>253</b>
 <i><b>Bibliographie.....</b></i>	 <b>257</b>
 <i><b>Table des annexes .....</b></i>	 <b>271</b>
 <i><b>Table des encadrés .....</b></i>	 <b>301</b>
 <i><b>Table des tableaux.....</b></i>	 <b>302</b>
 <i><b>Table des figures .....</b></i>	 <b>303</b>





## Introduction

---

Classiquement on considère que les politiques publiques ont pour objectif de traiter des questions reconnues politiquement comme constituant des problèmes publics ; à ce titre, elles s'analysent comme « *l'action des autorités publiques s'appuyant sur un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique* » (Thoenig, 1989, cité in Massardier, 2003). Plus précisément, Theodore J. Lowi (1972) repris par Gilles Massardier (2003) distingue quatre types de politiques publiques :

- Les politiques constitutives qui s'intéressent à l'organisation institutionnelle comme la décentralisation.
- « *Les politiques réglementaires régissant les comportements des individus comme ceux ayant trait à la santé* ».
- Les politiques distributives qui concernent « *l'octroi de biens publics par les autorités publiques* ».
- Les politiques redistributives en direction des plus démunis ; elles mettent en jeu l'organisation de la société face aux problèmes de l'exclusion et de la pauvreté.

Mais, en réalité, les modalités concrètes dépendent de la conception prééminente quant au rôle de l'Etat-providence. A ce titre, on peut avancer qu'elles mettent en jeu, en amont même du « problème » de l'exclusion, la définition et l'organisation du « vivre ensemble ». Il en ressort que ces politiques publiques qui ont porté en France le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) sont transversales aux quatre catégories identifiées par Lowi. Elles sont bien constitutives des principes de solidarité qui sont censés sous-tendre la protection sociale et, en outre, au travers de la décentralisation, elles mettent en jeu l'organisation générale des pouvoirs publics ; elles prétendent aussi agir sur les comportement individuels qui exposent à la marginalisation sociale et à l'enfermement dans des situations d'exclusion et s'affirment ainsi comme des politiques réglementaires ; enfin si, avec le versement de prestations sociales, ces politiques relèvent clairement de la redistribution, on doit ajouter qu'elles se font aussi « distributives » en favorisant l'accès à une palette de services articulés notamment au contrat d'insertion.

Ainsi, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté résultent de décisions politiques d'autant plus légitimes initialement que la souveraineté nationale les avait créées par un vote unanime du Parlement.

D'emblée leur mise en œuvre a procédé d'une action publique conduite au nom de la société sur un territoire défini. Ce caractère « situé » (Salais, 1998) n'a cessé depuis lors de se renforcer, mobilisant des configurations d'acteurs publics et privés de plus en plus complexes.

Aussi la compréhension de cette action passe-t-elle par des analyses multi-niveaux de l'intervention publique (Gaudin, 2004) : peuvent être répertoriés le politique, l'administration mais aussi les acteurs rassemblés sous l'expression de « société civile », issus du secteur privé ou associatif. L'agencement des uns et des autres dans un contexte donné produit une action spécifique dans un espace-temps particulier avec une logique interactive à chaque niveau.

Dans ce contexte, l'objet premier de la thèse consiste à déceler les mécanismes de mise en œuvre opérationnelle de l'action publique. Afin notamment de rendre compte du processus de légitimation de l'action publique, il s'agit de comprendre comment elle se fabrique et se dote ainsi d'une signification politique partagée *hic et nunc*. Par contre cette thèse ne traite pas directement des effets d'une politique publique ; elle met plutôt l'accent sur les processus d'interprétation des règles de l'action publique par les acteurs décentralisés et locaux, en d'autres termes, de « terrain ». Il s'agit en particulier d'analyser la construction des règles de l'organisation dans laquelle les bénéficiaires et les agents en charge des instruments d'intervention interagissent. La démarche adoptée ici prend en compte une action publique contextualisée qui participe à la définition d'un ordre public localisé animé par des idéologies potentiellement spécifiques. Aussi devons-nous nous intéresser aux logiques d'action propres à chaque acteur et dont la résultante est une action collective. Cette action collective définit un ensemble de règles qui lui-même va influencer sur les actions individuelles.

Trois entrées sont privilégiées : le contexte socio-historique ; le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit l'intervention publique, fait d'un entrelacs de référentiels politiques, de paradigmes scientifiques mobilisés pour produire et/ou légitimer les diagnostics politiques et techniques posés sur les problèmes à traiter ; enfin, les arrangements opérationnels construits à partir des cas concrets que prend en charge cette action publique.

A ce sujet, il est essentiel de retracer au fil du temps les controverses, les désaccords qui opposent les « doctrines » fabriquées par les uns et les autres.

Cette thèse consacrée aux politiques de lutte contre les exclusions fait de la pauvreté un problème politique révélateur des profondes recompositions qui traversent l'action publique en France. Elle focalise sur les réponses qui émergent de la mise en œuvre opérationnelle du RMI de 1989 à 2006 dans les Bouches du Rhône et plus précisément à Marseille. Loin de s'enfermer dans un localisme inadapté à l'objet de la recherche, cette étude socio-historique (Thelen, 2003) du dispositif RMI sur un territoire donné constitue un point d'appui pertinent pour montrer comment s'élabore le problème public qu'est l'exclusion et se forment au fil du temps les différents instruments mis en œuvre, en réponse aux problèmes posés. Au-delà de l'approche initiale des politiques publiques, telle qu'énoncée *supra*, la définition des problèmes au niveau local contribue à construire le sens général de cette action publique et à approfondir sa compréhension. La compréhension et l'interprétation d'un phénomène social et politique tel que l'exclusion appellent à rendre compte des processus de structuration que sont les jugements des acteurs qui animent cette action publique.

Le choix d'étudier la loi sur le RMI de 1988 est d'autant plus intéressant que cette loi marque une césure paradigmatique dans le questionnement général du « pourquoi vivre ensemble » dont découle, pour partie au moins, la réponse apportée à la question elle-aussi décisive du « comment vivre ensemble ». Ce double questionnement n'est-il pas au centre des politiques publiques de lutte contre les exclusions ?

L'observation de la mise en œuvre du dispositif RMI depuis vingt ans sur un territoire spécifique permet de témoigner d'une profonde évolution de l'interprétation locale des principes généraux énoncés par les lois successives sur le RMI et ses succédanés, au point que pourrait être en jeu une transformation de ces principes les plus généraux. Ces changements s'effectuent dans un climat d'adhésion des différents gouvernements à l'idée d'un « Etat social actif ». La pression budgétaire et la massification du phénomène de l'exclusion induit la construction d'une nouvelle « technologie sociale » pour une gestion financière dite saine dans un souci d'efficacité. La solution choisie est d'activer un système organisationnel défini comme passif jusqu'alors. Avec le RMI, ne passe-t-on pas d'une politique publique de lutte contre les inégalités fondée sur le concept d'intégration à une logique de lutte contre l'exclusion adossée à des politiques d'insertion ? Si tel est le cas,

comment les pouvoirs publics conçoivent-ils des dispositifs de nature à rendre actifs sur le marché du travail les inactifs ?

On s'efforcera de montrer que prévalent deux modalités : un élargissement des frontières du marché du travail par l'entremise de nouvelles normes d'emploi ; une action directe sur les individus pour les fixer au sein d'une zone intermédiaire entre le marché du travail salarié et le monde de l'exclusion totale. Notre travail traite plus spécifiquement de la construction de cette zone intermédiaire. Nous faisons l'hypothèse que pour favoriser l'émergence de cette zone, qui est une sorte d'entre-deux entre insertion et exclusion, s'impose peu à peu le concept d'employabilité comme objet focal de l'action publique. En d'autres termes, comment les pouvoirs publics instrumentent-ils le statut d'employable pour construire un nouvel espace destiné à contribuer à la zone de cohésion sociale sur un mode qui serait une sorte de dégradé de l'intégration sociale portée parallèlement par le statut de salarié ? Dans quelle mesure ces deux zones (ou espaces) sont-elles (ils) perméables ?

Comment et pourquoi l'employabilité devient-elle la notion qui cristallise alors la frontière (et ses porosités) entre insertion et exclusions ? Comment les pouvoirs publics parviennent-ils à faire de l'employabilité le socle légitime de leur action censée lutter contre les risques d'exclusion ? L'exclusion ne devient-elle pas alors pour les décideurs un processus de « *déemployabilité* » ? Quelles sont les conséquences d'une définition des risques d'exclusion à travers l'unique (ou prééminent) prisme de l'employabilité sur les modes d'intervention et d'évaluation dans le cadre du RMI en matière de santé, de logement, de citoyenneté, d'éducation-formation, d'emploi, etc. ?

A priori, sur la base de nos propres expériences, nous avançons que l'émergence de l'employabilité, comme élément central de la mesure des risques d'exclusion, n'est pas tant une rupture qu'une évolution continue qui, tout à la fois, a favorisé la transformation des dispositifs d'action et les a ainsi stabilisés si ce n'est pérennisés.

Ce renouvellement des formes de légitimation de l'action publique n'est-elle pas une tentative de réponse à la massification du nombre des bénéficiaires, dans un contexte de pression budgétaire sans cesse accrue ? Il organiserait alors le passage d'une action sociale en termes de droit à une action sociale en termes d'autonomie économique. La lutte contre l'exclusion deviendrait alors une lutte contre la dépendance.

Pour répondre à ces questions générales, nous proposons deux axes de réflexion :

1. Si l'on part du principe selon lequel l'émergence d'un Etat social actif en matière de lutte contre l'exclusion met en jeu des règles constitutives<sup>1</sup>, les transformations à l'œuvre se construisent grâce à un apprentissage organisationnel et institutionnel qui, dans la durée, permet l'appropriation des transformations idéologiques et instrumentales tout en engendrant progressivement de nouvelles routines. Si les transformations entraînent des controverses, notamment de la part des acteurs de terrain, la portée politique de ces controverses est atténuée par l'adhésion de tous au principe d'une valorisation et d'une efficacité accrue de leurs actions grâce, notamment, à une technicité croissante de leur intervention et une croyance commune en la primauté de la valeur de l'effort comme vecteur de participation au collectif.

2. Le comportement des acteurs est « formaté » par une instrumentation traduisant en actes des contraintes budgétaires. Cette instrumentation impose notamment aux politiques publiques la primauté de l'affichage d'une bonne gestion. La maîtrise du nombre de bénéficiaires du RMI est la préoccupation centrale des décideurs. La référence à l'employabilité est alors essentielle pour construire une action publique efficace. La mesure de l'efficacité d'une bonne gestion publique passerait par la capacité des pouvoirs publics à agir sur l'employabilité des bénéficiaires, pour influencer leur taux d'emploi. Il y a une volonté collective de construire des indicateurs statistiquement mesurables afin de définir des risques sociaux quantifiables (Ramaux, 2003). Au final, le recours à la catégorie « employabilité » comme notion organisatrice de l'action publique ne tend-elle pas à introduire des formes de régulation marchande au sein de relations qui sont censées contribuer à la cohésion sociale voire à l'intégration sociale ?

Le concept d'employabilité anime de plus en plus largement cette action publique, parce qu'il s'accompagne d'un processus d'acculturation des acteurs et, plus spécifiquement, des intervenants sociaux du dispositif local du RMI. Quels sont les principes et les valeurs qui légitiment l'action publique ? Sur quels instruments les politiques s'appuient-ils pour constituer localement ce nouveau référentiel (Jobert et Muller, 1987) qui définit ce qu'est, en la matière, une « bonne » action ?

---

<sup>1</sup> Les règles constitutives matérialisent les valeurs énoncées par le modèle d'évaluation en définissant le rôle de chaque acteur dans l'organisation et les procédures d'élaboration des règles (Baron, Isla, 2003).

Cette conquête idéologique fortement instrumentée (Lascoumes et Le Galès, 2004) serait le vecteur d'une nouvelle forme de rationalisation de l'action publique dont il importera de préciser les modèles d'évaluation permettant de définir des échelles d'employabilité.

L'effort, la motivation et la volonté sont-elles les nouvelles expressions de la contrepartie à l'aide sociale dont devrait faire preuve le bénéficiaire ? Comment sont définis ces termes ? Dans cette configuration, le « bénéficiaire type » doit être motivé et développer des projets qui activent ses compétences. Mais comment se définit la motivation ? Quels sont ses modes d'expression ? Comment est-elle évaluée ? Qu'est-ce qu'un projet ? Comment se construit-il ? Quelles compétences mobilise-t-il ?

Au-delà de la fortune de la notion d'employabilité, celle-ci apparaît protéiforme au point que ses modalités opérationnelles en apparaissent multiples. Les acteurs de terrain doivent désormais mettre à disposition une technicité et un professionnalisme adaptés à la réalisation d'une évaluation au regard de ce qu'est une action la plus juste et la plus équitable possible. Quels sont les ressorts de cette technicité ? Comment s'acquiert-elle ? Quels sont les indicateurs d'évaluation sur lesquels elle s'appuie ? Dans le même temps, n'assiste-t-on pas à une définition fluctuante des droits et des devoirs inhérents à une organisation collective de lutte contre l'exclusion ? Quels sont alors les termes d'un processus de contractualisation ponctué d'épreuves individuelles multiformes ? Quelles sont les conditions de telles mises à l'épreuve ?

Si l'innovation sociale et l'expérimentation ont été des moteurs puissants au début de la mise en œuvre de la loi sur le RMI, le dispositif s'est peu à peu « industrialisé », grâce à l'expérience acquise par d'autres institutions concernées plus spécifiquement par la lutte contre le chômage.

### ***Deux niveaux d'analyse***

L'action publique en charge de la mise en œuvre du RMI est interrogée principalement à deux niveaux, sans perdre de vue les évolutions normatives posées par la loi et résultant aussi d'évolutions sociétales plus larges :

1. le Conseil général chargé de construire une organisation spécifique ;
2. les acteurs de terrain responsables de l'effectivité de cette action publique.

***Conseil général ou département ?*** Nous employons le terme de Conseil général pour qualifier l'institution dans sa dimension politique (décision). Le terme de département est utilisé dans le cadre d'une acception technique et opérationnelle (action).

Le premier niveau d'analyse permet de définir les instruments et les modes d'organisation sur lesquels s'appuient les pouvoirs publics, en vue de faire ressortir le sens des valeurs qui les animent.

Le second niveau d'analyse s'efforce d'appréhender les processus d'interprétation développés par les acteurs locaux à l'égard de cette instrumentation lorsqu'ils s'en saisissent pour agir au quotidien.

Il s'agit *in fine* de dégager les modalités d'interaction entre les deux niveaux qui définissent au bout du compte ce qu'est une politique publique localisée :

- La mise en œuvre du dispositif public de lutte contre l'exclusion (le dispositif RMI) est analysée comme un processus d'apprentissage marqué par des étapes identifiables et qui seront datées (première partie). Chacune de ces périodes est caractérisée par l'utilisation d'instruments particuliers au service d'objectifs spécifiques. Les modèles d'évaluation de chaque période ordonnancent un ordre local particulier.
- La deuxième partie de cette thèse analyse comment les acteurs de terrain transforment leurs modalités d'action et construisent des règles en vue d'exercer leur activité quotidienne dans un cadre organisationnel particulier inscrit dans un contexte historique spécifique.
- Enfin, dans une troisième partie, nous verrons les différents types de définition de l'employabilité et de l'inemployabilité en actes pour les mettre en miroir de pratiques alternatives d'accueil et d'accompagnement des plus démunis.





## Partie introductive

---

Dans cette partie introductive, nous montrerons d'une part, l'intérêt de travailler sur le RMI pour analyser les transformations de l'action publique et d'autre part, comment les lois sur le RMI peuvent être abordées. Nous pourrions alors définir le territoire sur lequel nous souhaitons travailler pour observer l'application de ces lois. Nous justifierons nos choix théoriques et d'objet de recherche.

### CHAPITRE 1. LE RMI, UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE PROXIMITE DANS UNE SOCIETE SALARIALE

En érigeant la pauvreté en affaire publique, le droit fait de la solidarité nationale une exigence politique incontournable. Les principes de l'aide sociale qu'institue le décret du 29 novembre 1953 posent à la fois une obligation d'assistance collective et un droit à l'emploi pour chaque personne. Déjà la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1793 soulignait que « *Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* ».

On peut alors qualifier ce droit à la solidarité de droit créance et de droit limite (Lenoir, 1996) :

- C'est un droit créance dans la mesure où cette dette relève d'un dû dont l'action publique est redevable envers chacun, prenant ainsi le relais des solidarités traditionnelles. Sans se substituer à l'obligation familiale qui persiste, l'exercice de la solidarité repose sur un droit appelé à satisfaire ces besoins fondamentaux.
- Mais dispensée en fonction d'une évaluation des besoins, cette aide sociale introduit l'idée d'un droit limite qui entraîne un contrôle social des individus. « *La mise en place de dispositifs publics d'assistance a ainsi accompagné le développement d'un appareil social, principalement centré sur les familles et chargé d'accompagner cette politique, en favorisant l'intégration des pauvres et des exclus, à la frontière entre le*

*contrôle social et l'aide aux individus* » (Ibid : 82). Le travail social est l'outil sur lequel s'appuie cette intervention sociale dans un souci de rééducation et de contrôle.

La question sociale se pose en termes de droits et de devoirs réciproques dans une relation d'interdépendance qui vise à préserver la cohésion sociale. Les modalités d'intervention sociale dépendent du contexte socio-économique dans lequel elles s'inscrivent. L'enfermement (l'hôpital général), la répression (le bannissement du vagabond) ou l'intégration de la pauvreté dans la dynamique économique (le salariat) sous-tendent une volonté de rééducation d'une population qui sinon fragiliserait l'unité du groupe. Le souci politique de maintenir un certain ordre oblige à combattre les risques d'exclusion.

Nous verrons dans un premier temps comment le modèle salarial a été une réponse aux problèmes de la pauvreté et un outil d'intégration pour maintenir la cohésion sociale. Nous définirons ensuite le RMI dans ce contexte et nous justifierons alors nos choix théoriques.

## **1. Lutter contre la pauvreté : une action publique au service d'un ordre local régulé par les modalités d'organisation du marché du travail**

*« Il existe en effet, on le verra sur la longue durée, une corrélation forte entre la place occupée dans la division sociale du travail et la participation aux réseaux de sociabilité et aux systèmes de protection qui « couvrent » un individu face aux aléas de l'existence »* (Castel, 1995 : 13). D'un point de vue historique, Robert Castel démontre qu'il y a homologie structurale entre la position du vagabond au Moyen-âge et celle de l'inemployable des sociétés modernes. Ils sont le résultat de l'impossibilité pour certains individus *« de se ménager une place stable dans les formes dominantes de l'organisation du travail et dans les modes reconnus d'appartenance communautaire »* (Ibid : 16).

### **1.1. Le salariat, une protection contre la pauvreté**

Dans son ouvrage *« Les métamorphoses de la question sociale »* (1995) présenté comme une « chronique du salariat », Robert Castel souligne que le salariat d'abord constitué dans l'indignité est devenu une force attractive et la forme dominante de socialisation. Il est le moteur des modes de régulation de la société et du maintien des liens sociaux, historiquement produit d'une congruence de nouvelles règles elles-mêmes induites par les « métamorphoses de la question sociale ». Par le terme de *métamorphose*, il signifie que le

salariat ne s'est pas constitué de façon linéaire et hégémonique. Il ne résulte pas d'une simple évolution ; il s'est nourri d'un ensemble de transformations économiques, démographiques, sociologiques et politiques qui, historiquement, l'ont fait passer d'une place indigne à un statut social valorisé, mais qui aujourd'hui se vulnérabilise.

Le salariat qui se développe durant les Trente Glorieuses autour d'un système assurantiel pose ainsi les principes d'un droit créance et d'un droit limite en liant la protection au travail. La sécurité sociale instituée en 1945 nécessite un effort contributif préalable. Après la guerre, la classe moyenne devient le socle idéologique et politique sur lequel se construit le salariat comme force attractive et dominante de socialisation. Cette société salariale est néanmoins une société dualiste et d'interdépendance où les rapports de domination ne sont pas forcément soumis à l'arbitraire, ce qui la distingue d'une société duale d'exclusion : par exemple, la politique d'apartheid en Afrique du Sud.

C'est la fin du pur affrontement *salariés / ouvriers - patrons*. L'idée d'associer la propriété privée et la propriété sociale, le développement économique et l'acquisition des droits sociaux, le marché et l'Etat passe par l'établissement d'un droit à négocier des contrats collectifs qui embrassent le contrat de travail et la mise en place d'une sécurité sociale. Cette société, caractérisée à la fois par la consommation de masse et la différenciation sociale, est issue d'un compromis entre le libéralisme et la citoyenneté sociale, concomitant à l'avènement et à l'ancrage du modèle d'entreprise fordiste né aux Etats-Unis. Le compromis salarial fordiste associe d'une part l'acceptation de la rationalisation et de la mécanisation du travail et d'autre part, l'institutionnalisation d'une formule salariale garantissant une progression du niveau de vie plus ou moins en ligne avec la dynamique de la productivité et protégeant le travailleur des grands risques sociaux. Le statut de salarié devient ainsi une protection contre les aléas de la conjoncture économique. Dans le cadre de la Nation, il est le moyen de bénéficier d'acquis collectifs garantis par l'Etat et de participer pleinement à la communauté nationale.

La « société salariale » est une forme particulière de la société de classes qui se construit sur une norme d'emploi spécifique : contrat à durée indéterminée, mensualisation des salaires, protection sociale, temps de travail déterminé. Le pouvoir et la sécurité ne sont plus seulement liés au patrimoine mais aussi au travail. Le salariat cumule trois dimensions : une activité rémunérée, une garantie de protection et de promotion sociale et une insertion dans les mécanismes de représentation collective (Béhar et Estèbe, 1996).

Le concept de « citoyenneté salariale » illustre clairement l'hégémonie de cette norme d'emploi en tant que mode d'accès à un statut social. La croissance économique est accompagnée d'un progrès social régulier dont la finalité est la réduction des inégalités. La stabilité grâce au travail permet de se projeter dans l'avenir. « *Dans la société salariale, l'anticipation d'un avenir meilleur est inscrite dans la structure du présent* » (Castel, 1995 : 373). La société véhicule des valeurs d'égalité des droits et d'ascension sociale pour les générations suivantes.

Ceux qui sont exclus et que Robert Castel définit comme faisant partie du « *bloc périphérique ou résiduel* » (Ibid : 370) – les populations fragiles : les femmes, les jeunes sans qualification, les immigrés – occupent une position précaire sur le marché du travail et tentent de s'y stabiliser en cherchant à bénéficier des formes de protection qui sont inhérentes au salariat et dont « l'Etat social » est l'initiateur et le garant. S'exprime ainsi une volonté d'intégrer les pauvres au système économique et à la création des richesses.

La société salariale lutte contre la pauvreté en construisant paradoxalement son unité sur la mise en œuvre d'un tri entre les aptes et les inaptes au travail ; cette dichotomie est à l'origine de l'assistance comme instrument de lutte contre l'exclusion sociale. Le rôle de l'Etat est essentiel dans l'élaboration d'une protection des individus face au risque d'inaptitude au travail.

## **1.2. L'Etat-providence, diversité de traitement des « aptes et inaptes au travail »**

Les inégalités socio-économiques, culturelles et politiques constituent autant de modalités différentes de production et d'expression de la pauvreté et de l'exclusion. Elles appellent donc diverses conceptions de la mise en jeu de la responsabilité des pouvoirs publics.

### ***1.2.1. Typologie de l'Etat-providence***

François-Xavier Merrien (1996) distingue trois formes d'Etat-providence, selon les Nations, liées à la conception du rôle de la collectivité face aux individus exclus « *d'un processus central de la société* ».

1. « L'Etat bismarckien assurantiel » pose le principe du paiement des actifs pour les inactifs. Ce n'est pas un système redistributif, les prestations étant proportionnelles aux revenus antérieurs. Cette conception de l'Etat prédominante en Allemagne et en France repose sur un système d'assurances sociales qui fonde le droit à diverses prestations.

Elle organise la question sociale autour du salariat et aux risques liés à l'incapacité à percevoir des revenus pouvant aller jusqu'à l'incapacité. La puissance publique instaure *« un système complet de protection sociale de tous les citoyens, assurant à une minorité le minimum vital et aux autres le maintien du statut social dans le cadre d'une solidarité horizontale, conformément aux idéaux d'une société méritocratique »* (Ibid : 418).

2. Le Danemark, la Suède ou la Norvège ont forgé un modèle d'« Etat universaliste » à visée « égalitariste ». Son principe d'organisation est fondé sur les besoins des citoyens. L'Etat fournit un certain nombre de « services universels » gratuits financés par l'impôt dans le cadre d'un dispositif de redistribution de revenus. Toute catégorie d'individus est assurée d'un droit à des services et des prestations hors de toutes cotisations salariales.

3. « L'Etat-providence résiduel » que l'on retrouve aux Etats-Unis s'appuie prioritairement sur les lois du marché qui gèrent les ressources en fonction des contributions individuelles. L'intervention de l'Etat ne se fait qu'en dernière instance. Si l'individu ne peut subvenir à ses besoins, les solidarités communautaires ou privées doivent d'abord y pourvoir. C'est un système fondé sur l'individu qui entraîne la stigmatisation des plus pauvres considérés comme suspects d'installation volontaire dans l'assistance.

Ces trois modèles d'Etat-providence, fondés sur trois conceptions idéologiques différentes ont profondément modelé les politiques sociales mises en œuvre dans les pays occidentaux.

Gosta Esping-Andersen (1990) propose une typologie bien connue en fonction de trois variables principales : la qualité des droits sociaux (universalistes, minimalistes / assistanciers, assurantiels) ; les effets de la redistribution en termes de stratification sociale ; et, enfin, la manière dont Etat, le marché et la famille sont articulés pour produire de la protection sociale. Pour chaque système, l'auteur évalue la plus ou moins importante marge de liberté que détiennent les acteurs sociaux vis-à-vis de la nécessité de vendre leur force de travail sur le marché pour accéder à des conditions de vie acceptables – processus dit de « décommodification ».

Au-delà de la polarisation habituelle entre modèles bismarckien et beveridgien, Gosta Esping-Andersen (1990) distingue trois régimes de protection sociale :

- (i) social-démocrate / universaliste ;
- (ii) conservateur-catholique / corporatiste ;

(iii) libéral / résiduel.

Le premier correspond aux pays d'Europe du Nord (surtout à la Suède), le deuxième non seulement à l'Allemagne mais aussi à l'Autriche, la Belgique, l'Italie ou la France, et le dernier plutôt aux Etats-Unis, au Canada, à l'Australie et, depuis les « années Thatcher », au Royaume-Uni.

Dans le cadre de la mondialisation et face aux difficultés à résorber le chômage auxquels les gouvernants sont confrontés, les idéologies qui sous-tendent l'action de l'Etat-social évoluent et chaque modèle national fait face à des pressions ou enjeux qui, partiellement, sont similaires.

Face à l'affaiblissement du pacte social fondé sur le compromis fordiste qui avait favorisé leur mise en œuvre, chaque système national de protection sociale est soumis à une nécessaire mutation pour répondre à l'évolution de la question sociale. « *En matière sociale, le concept central est aujourd'hui beaucoup plus celui de la précarité ou de la vulnérabilité, que celui de risque* » (Rosenvallon, 1995 : 29).

### ***1.2.2. Evolution des modèles de l'Etat-providence***

Gosta Esping-Andersen (1990), à partir d'idéaux types, analyse les capacités d'évolution de l'Etat social vers de nouvelles configurations.

Les pays scandinaves abandonnent peu à peu la logique universaliste, que permettaient le plein emploi et le développement des emplois de services publics souvent fortement féminisés, pour se replier sur une certaine forme de « bismarckisation » de leur régime auquel s'ajoutent des coupes budgétaires, une décentralisation et une privatisation des services. Les pays néolibéraux (Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et à un moindre degré Canada et Australie), en dérégulant les salaires se sont engagés dans le développement d'emplois précaires, faiblement protégés, au risque d'un accroissement considérable des inégalités et des problèmes de pauvreté. Les pays d'Europe continentale, privilégient le maintien des acquis, la défense corporative des *insiders* avec une fragilisation de certaines catégories de main d'œuvre, féminine et juvénile, exposées à des situations de dépendance durables.

De ces différents scénarios d'évolution des régimes de protection sociale, Esping-Andersen semble toujours privilégier la formule scandinave sociale-démocrate et espérer son sursaut, tout en s'inquiétant des effets de la rapide dérégulation néolibérale dont le point de fracture réside dans l'accroissement de la pauvreté des travailleurs faiblement qualifiés.

L'analyse d'Alain Marchand (1998) fait part de l'émergence d'un modèle « social-libéral » face au déficit d'intégration des institutions traditionnelles, selon une typologie comparable à celle de Gosta Esping-Andersen basée sur trois formes d'Etat-providence : (i) le modèle « bismarckien ou stato-corporatiste » d'assurance contre les risques ; (ii) le modèle beveridgien d'assistance et de solidarité au niveau local ; (iii) le modèle social-démocrate qui s'inspire de l'Etat keynésien.

En tout état de cause, se fait jour une profonde transformation de la question sociale :

- Le chômage et l'exclusion deviennent des états durables qui suscitent de la part des gouvernants une logique d'activation des politiques sociales.
- Dans les différents pays occidentaux, ces politiques sociales évoluent sous l'emprise d'un double mouvement d'individualisation et de contractualisation.

#### **Encadré 1. Intégration : concept et processus**

Le concept d'intégration s'appuie sur une représentation collective de l'appartenance à une société et privilégie le salariat comme moyen de cette intégration. La stabilité apportée par un travail permanent permet de se projeter dans l'avenir. « *Dans la société salariale, l'anticipation d'un avenir meilleur est inscrite dans la structure du présent* » (Castel, 1995). La croissance économique est censée être accompagnée d'un progrès social dont la finalité est la réduction des inégalités. L'objectif de l'Etat social est donc d'agir sur les règles du marché, productrices d'inégalités. La puissance publique est garante du progrès et véhicule des valeurs d'égalité des droits et d'ascension sociale pour les générations suivantes. Ces promesses sont incarnées par des institutions comme l'école et la protection sociale. La construction de l'identité individuelle et collective est appuyée par l'accès au salariat et la non-intégration constitue une déviance qui concerne seulement un « bloc périphérique ou résiduel » (Castel, 1995).

L'accent mis sur la conduite d'une trajectoire singulière, l'autoréalisation et le souci d'autonomisation tendent à s'inscrire désormais dans des procédures contractuelles individualisantes. Ces procédures se distinguent, voire s'opposent, aux approches classiques des rapports sociaux basés sur les solidarités organique et mécanique du modèle durkheimien. Le concept d'insertion tend à remplacer celui d'intégration (Encadré 1) et participe ainsi de la volonté d'individualisation des politiques publiques. La notion de lutte contre l'exclusion se substitue partiellement à celle de lutte contre les inégalités (Autès, 2000). Ce glissement sémantique témoigne de la transformation de l'action publique envers les plus démunis.



## 2. Le RMI, un instrument hybride de lutte contre l'exclusion

L'exclusion et la pauvreté sont des objets construits socialement qui questionnent l'organisation d'une société démocratique et les principes de justice dont elle se réclame. La pauvreté est le produit d'une différenciation sociale due aux conditions inégales d'accès aux ressources productives et/ou collectives. Les moyens d'y remédier participent à sa construction comme fait social trouvant des traductions tant collectives qu'individuelles.

Dans les sociétés contemporaines, la fragilisation du salariat comme vecteur d'intégration produit des « surnuméraires » qui occupent une place spécifique dans l'espace social, sous la forme d'une marge grandissante. A la fin des années 80, les « exclus » décrits par Rémi Lenoir en 1974 ne désignent plus des individus cumulant les handicaps traditionnels et/ou des usagers de services sociaux souvent associées à des catégories déviantes, mais les « *normaux inutiles* » (Castel, 1995) victimes des déficiences d'un modèle d'intégration par le salariat. Dans les démocraties occidentales la pauvreté est une « *déprivation* » (Townsend, 1979) c'est-à-dire à la fois manque et défaut d'accès. Le minimum vital n'est pas exclusivement réduit à la seule satisfaction des besoins alimentaires et il y a d'autres manifestations de la pauvreté. Entre les riches et les pauvres la différence n'est pas que dans le manque de richesses, elle est aussi dans l'impossibilité d'accéder à un statut social et à construire ainsi une identité sociale. L'exclusion représente pour un individu l'impossibilité de construire cette identité ; la pauvreté tend à se confondre avec l'exclusion qui devient une catégorie d'action publique.

L'action sociale s'adresse alors à un individu qu'elle doit restaurer dans sa citoyenneté mise à mal par l'exclusion qui devient un danger pour la cohésion sociale. C'est un droit axé sur la citoyenneté qui anime le recours au principe de proximité. Celle-ci ne doit pas simplement ouvrir des droits à des allocations ou à des prestations, mais elle construit aussi des parcours et un accompagnement autour de la personne et de sa situation spécifique, en vue de l'accès effectif à ces droits. La lutte contre les exclusions ne concerne pas seulement les organismes de protection sociale ou d'assistance mais l'ensemble des politiques publiques et des corps intermédiaires. L'article premier de la « Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions » reflète parfaitement cette exigence de solidarité nationale – « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur*



*l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».*

En 1988 le gouvernement de Michel Rocard instaure un droit à un revenu minimum d'insertion. Cette loi s'inscrit au croisement de ce que nous pourrions définir à partir de quatre idéaux-types :

- une mise sous tutelle (la pauvreté des individus est considérée comme un handicap) ;
- une logique compensatoire ou universaliste (l'individu pauvre est un citoyen doté de droits) ;
- une logique d'activation liée à une reprise d'activité (d'inspiration soit néo libérale soit universaliste) ;
- une logique communautaire qui propose un mode d'organisation spécifique des exclus en retrait du système social existant.

La notion d'idéal type au sens de Weber – « (L'idéal type) *n'a* (pas ici) *d'autre signification que* (celle) *d'un concept limite purement idéal, auquel on mesure la réalité pour clarifier le contenu empirique de certains de ses éléments importants, et avec lequel on la compare* » (Blin, 1995 : 88) – permet d'analyser le phénomène social en cause à partir d'un point de vue organisé.

En simplifiant, deux conceptions parfaitement dichotomiques contribuent à façonner ces quatre idéaux-types :

- 1- l'individu pauvre est responsable de son « état de pauvreté » ;
- 2- la pauvreté est une question de responsabilité collective.

Dès ses prolégomènes, la préparation du RMI a cherché à instaurer un équilibre entre ces deux acceptions. S'est faite jour chez le législateur la volonté de proposer une aide à tous ceux qui acceptent de tenter d'améliorer leurs situations personnelles pour échapper à l'exclusion. L'insertion et la contractualisation constituent alors les deux piliers fondamentaux destinés à « faire société » avec les plus démunis.

Les débats parlementaires sont dominés par les possibles dangers de la « trappe à inactivité ». Intégrant la notion de « salaire de réserve », l'approche en termes de « trappe à inactivité » portée par la théorie économique néo-classique concerne des populations

« découragées » vis-à-vis de la recherche d'emploi faute de pouvoir trouver un travail, source de gains financiers suffisamment plus élevés que l'apport des allocations sociales, au point de se retirer du marché du travail pour s'installer durablement dans l'inactivité. A cet effet, le RMI est considéré comme un revenu de transition. La loi assimile l'exclusion sociale à l'exclusion du salariat ; aussi le dispositif s'applique-t-il plus particulièrement aux populations situées aux marges du salariat. L'intégration au marché du travail constitue la norme d'accès à la société salariale assortie de l'autonomie financière qui la concrétise. *« Si la première urgence, c'est d'assurer à tous les Français de quoi manger, s'habiller, se loger, il faut aussi leur permettre de sortir de l'assistance, de la dépendance économique, sociale et culturelle, les aider à trouver eux-mêmes les moyens de leur autonomie »* (Denise Cacheux, Débats parlementaires, J.O., 5 octobre 1988 : 706).

### 2.1. L'insertion, une notion protéiforme construite localement

C'est en 1975, avec la mise en œuvre des « stages Giffard » pour lutter contre le chômage des jeunes, qu'apparaît l'insertion comme catégorie d'action publique (Guérin-Plantin, 1999). Au début des années 80, le rapport de Bertrand Schwartz institue les politiques d'insertion comme un nouveau mode d'action publique dépassant les logiques sectorielles en vue de former *« une sorte de métasecteur, c'est-à-dire un ensemble englobant différents segments de secteur pour en faire une entité nouvelle différente d'un secteur »* (Ibid : 79).

L'insertion n'est concrètement définie ni par la loi ni par les sciences sociales. Comme l'exclusion, elle représente ce que Durkheim appelle une *« prénotion utile »*<sup>2</sup>, issue des catégories du sens commun mais pouvant servir à une élaboration théorique.

On ne peut utiliser l'insertion comme un savoir sans analyser les enjeux politiques et idéologiques participant à cette construction sociale (Messu, 1999). Les conditions sociales, politiques et économiques jouent un rôle fondamental dans la construction de l'insertion comme catégorie de l'action publique. Différentes études ont dévoilé la polysémie de cette notion (Jodelet, 1996), en montrant l'impossibilité d'en donner une définition unique et le risque d'une catégorisation qui découle de critères précis et valables

---

<sup>2</sup> « Terme utilisé par Durkheim (1895) pour caractériser les notions employées avant que leur sens scientifique n'ait été élaboré » (Gresle, Panoff, Perrin, Tripier, 1994). Bourdieu et al. (1968) utilisent ce vocable pour désigner les catégories sociologiques qui n'ont pas subi une « rupture épistémologique » (*Dictionnaire des sciences humaines*, Paris, Nathan).

*urbi et orbi* (Paugam, 1996). L'insertion est un paradigme sociétal, c'est-à-dire un « ensemble de représentations de l'ordre social suffisamment concordantes et stabilisées dans la durée pour que s'organise à l'échelon de la société toute entière une réflexion sur ses fondements et ses modes de régulation » (Ibid : 16). Face au consensus social construit autour de cette notion comme catégorie légitime de l'action publique<sup>3</sup>, les sciences sociales ne peuvent faire abstraction de celle-ci. L'insertion doit être interrogée soit pour analyser des réalités méconnues, soit pour en étudier les mécanismes de production : être inséré par rapport à quoi ? C'est en ce sens que l'on peut qualifier cette notion de « *concept-horizon* » (Ibid). L'insertion est une tentative de conceptualisation face aux difficultés d'un nombre grandissant de personnes à accéder aux droits liés au salariat dans une société où le plein-emploi n'existe plus. Le problème des politiques publiques en matière d'action sociale n'est plus d'adapter une population considérée comme déviante aux règles du salariat et aux droits qu'elles procurent, mais de maintenir dans ses droits une population située durablement hors d'un salariat ne jouant plus son rôle d'intégrateur social.

Dès lors qu'est mis à mal le pacte social garant de la cohésion nationale, les pouvoirs publics sont amenés à « *s'interroger sur les formes que peut prendre l'intégration sociale dans des sociétés organisées autour de la production et des valeurs d'efficacité, lorsqu'on ne peut plus assurer le plein-emploi* » (Schnapper, 1996 : 25). Les politiques publiques doivent trouver de nouvelles formes de régulations entre l'individu en difficulté et le collectif. Quelles doivent être les modes de relation qui régissent les rapports entre la dette sociale et le devoir de contrepartie sous forme d'une activité de travail ?

Si la question de la forme d'une action publique d'insertion est définie par la loi, la question du sens d'une politique d'insertion et de ce qu'est « une insertion réussie » reste totalement ouverte dans la première version de la loi, en 1988, pour devenir de plus en plus directive avec la loi de lutte contre l'exclusion de 1998 et, plus encore, avec la loi de 2003 sur le RMI-RMA (revenu minimum d'activité).

Puisque le terme d'insertion n'est pas défini *ex ante*, « *ce sont les travailleurs sociaux, les élus et les responsables institutionnels engagés dans le RMI qui, progressivement, lui donnent un contenu en fonction de leurs représentations de la pauvreté et des moyens qu'ils jugent légitimes à mettre en œuvre pour y remédier* » (Paugam, 1993).

---

<sup>3</sup> La loi de 1998 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale y fait référence.

Définir l'insertion, c'est comprendre sur un territoire à un temps T comment les acteurs des politiques publiques agissent et pourquoi ils agissent.

La mise en œuvre de la loi relative au RMI est co-pilotée par l'Etat, garant de l'égalité de traitement, et par le Conseil général, garant de la pertinence d'une action publique proche des besoins des bénéficiaires. Cette combinaison vise d'une part, à garantir la cohésion nationale et d'autre part, à faciliter des actions de proximité dans un contexte de décentralisation des politiques publiques.

Avec la première loi sur le RMI (Loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988) se dessine trois formes de protection sociale gérées par trois acteurs distincts : le département, les assurances privées et l'Etat. Elles concernent trois catégories d'individus différents qui sont les « désaffiliés », et deux types de bénéficiaires du statut de salariés : ceux qui ont les moyens de compléter leur couverture sociale et ceux qui se contentent d'une protection de plus en plus fragile uniquement acquise par les cotisations. En 2004, le choix a été fait de responsabiliser au premier chef l'acteur public de proximité que représente le département par une décentralisation totale du dispositif en mettant fin au co-pilotage Etat - Conseil général.

## **2.2. Le contrat d'insertion, l'élaboration locale d'un outil de cohésion sociale**

L'insertion articule une situation individuelle et des règles collectives, le contrat enserrant un processus individuel et l'insertion impliquant une dynamique collective. La relation d'interdépendance qu'entretiennent la dette sociale (droit à l'insertion) et la contrepartie (obligation de construire un projet d'insertion) est formalisée par un contrat d'insertion qui constitue un engagement. Quelle est la nature de ce contrat ? Quelles sont les implications de cette relation contractuelle et les contraintes qui accompagnent sa mise en œuvre ? Dans quel contexte se construit-elle ?

Avec la signature d'un contrat d'insertion, la loi sur le RMI implique le collectif et l'individu dans cet échange social. Ce contrat peut être défini comme un devoir d'insertion mais aussi comme un droit à l'insertion. En effet la signature d'un tel contrat permet aux bénéficiaires d'accéder aux mesures d'aide mises en œuvre dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion (PDI). Dans les Bouches du Rhône et à Paris, elle ouvre aux bénéficiaires la possibilité de bénéficier de la gratuité des transports ou de bilans de santé pour toute la famille. C'est aussi la possibilité d'avoir un interlocuteur chargé de la

contractualisation sachant qu'il est présenté par la loi comme le garant d'un « parcours d'insertion » ponctué de « stages d'insertion » et « d'actions d'accompagnement ».

A travers l'examen et la validation de leur contenu par les commissions locales d'insertion, les contrats d'insertions sont une sorte de garantie, de « *promesse* » d'accès aux services sociaux des départements et donc à la collectivité ; en retour, l'utilisateur bénéficiaire de l'aide s'engage à mettre en œuvre les démarches fixées avec le travailleur social en vue de sortir du dispositif. C'est par le biais de ce contrat que le bénéficiaire du RMI pourra avoir accès aux services des organismes d'insertion financés et conventionnés par le Conseil général (droit limite). C'est aussi grâce aux contrats d'insertion que la collectivité recense les besoins des bénéficiaires et construit une réponse adaptée (droit créance).

L'asymétrie d'information qui existe entre le bénéficiaire du RMI et la collectivité n'entraîne-t-elle pas une volonté de normaliser une demande pour qu'elle corresponde à une offre préconstituée ? La définition réelle des besoins d'un individu influence-t-elle la construction de l'offre de services ? Comment ces besoins sont-ils définis et comment sont-ils traduits dans la pratique pour construire un parcours d'insertion ? Plus fondamentalement, quels sont les principes qui gouvernent la relation d'interdépendance qu'entretient la dette sociale (droit à l'insertion) et la contrepartie (obligation de construire un projet d'insertion) ? Quelle réciprocité dans le contrat ? Est-on face à un contrat de négociation – un contrat négocié est un contrat écrit, élaboré de gré à gré qui se discute entre les parties – ou un contrat d'adhésion – c'est-à-dire un contrat écrit dont les clauses ont été rédigées de manière unilatérale par une seule partie ?

L'insertion dans le cadre du dispositif RMI se présente comme un engagement réciproque, médiatisé par un contrat qui permet une adaptation individualisée de l'action publique pour faire face à la singularité de chaque cas. Les droits (prestations publiques) liés à l'insertion ne sont alors que des médiations en vue d'un objectif qui les dépasse : instituer chacun comme acteur social, responsable et capable d'autonomie. Le contrat d'insertion symbolise le lien de citoyenneté qui lie l'individu au collectif. L'objectif commun porteur de citoyenneté doit émerger des ressources locales. Comment s'exerce cette notion de participation citoyenne des bénéficiaires ? Qu'en est-il du caractère démocratique des moyens mis en œuvre par les acteurs publics ? Quelles peuvent être les conséquences d'une individualisation des rapports entre le citoyen et le collectif ?

La notion de contrat induit celle de responsabilité individuelle et citoyenne face à une responsabilité collective. Le contrat fait apparaître non seulement le contenu du projet d'insertion, mais aussi les difficultés individuelles que le bénéficiaire doit surmonter et auxquelles, si besoin est, doit pallier la collectivité. Le contrat publicise des récits de vie qui sortent de la confidentialité du travail social pour être évalués et débattus publiquement en commission locale d'insertion, le travailleur social tenant alors le rôle de « *passerelle* » (Paugam, 1996). Ce passage du récit intime de la sphère privée à la sphère publique témoigne d'une volonté de réhabilitation de l'identité sociale du bénéficiaire en impliquant le collectif dans la construction de celle-ci. « *L'historien qui examinera l'histoire de la pauvreté au XX<sup>ème</sup> siècle retiendra sans doute comme élément non négligeable ce passage du récit privé et soumis à l'arbitraire individuel vers le récit civil, ouvertement public, remanié à maintes reprises et dont il trouvera la trace écrite dans le contrat d'insertion* » (Astier, 1995 : 127). On peut donc se demander comment les acteurs représentant le collectif interprètent ce récit lors de l'évaluation du projet qui doit émerger du contrat d'insertion. L'opérationnalisation de cette évaluation et les principes d'équité qui l'animent ne participent-ils pas au processus de disqualification en agissant comme un « sas » où s'effectue un tri entre les bénéficiaires ?

Le contrat d'insertion est un contrat conclu *intuitu personae* : il construit un règlement individuel d'un problème collectif. L'acteur public n'est plus face à un individu abstrait mais face à une situation sociale qu'il doit évaluer et juger dans un souci d'équité. Quelles sont les conséquences d'une évaluation individualisée d'une situation de pauvreté et quelles en sont les règles ? Quels sont les principes politiques et moraux qui animent ces « *magistratures sociales* » (Weller, 1999) basée sur une logique individualisée et négociée de l'application de la loi ?

### **2.3. La responsabilité individuelle et la question de l'employabilité**

Dans une société où le travail est le point d'ancrage de l'identité sociale, le contrat d'insertion peut être considéré comme un substitut au contrat de travail qui permet de maintenir l'employabilité des bénéficiaires du RMI. Quel est le sens du maintien de cette employabilité ? Quel sont les principes qui guident le choix entre les individus « employables » et les individus « non employables » ?

Le contrat est un moyen pour la puissance publique de vérifier que l'individu présente toujours les conditions du maintien de la prestation sociale en évaluant la justesse des démarches d'insertion présentées par celui-ci. La classification « du bon » et « du mauvais pauvre », basée sur « l'handicapologie » et la notion d'inaptitude inhérente aux politiques sociales, ne se transforme-t-elle pas en une catégorisation séparant « le bon projet d'insertion » du « mauvais » ? L'inaptitude étant une construction sociale évolutive qui qualifie « *le lien entre des caractéristiques personnelles et un environnement social de travail* » (Le Bianic, 2003), n'assiste-t-on pas à un réaménagement de cet « environnement social de travail » qui relègue les inaptes au marché du travail vers un autre marché, institutionnalisé, celui de l'insertion / assistance, les maintenant dans une position ségrégée ? Quelles sont les règles qui permettent d'effectuer le tri entre les « aptes » et les « inaptes » au travail ? Celles-ci ne transforment-elles pas l'idée d'aptitude au travail en aptitude à l'employabilité ?

La loi confie la mission de contractualisation aux travailleurs sociaux et la mission de validation à une instance délibérative qui a évolué dans le temps – de l'Etat aux départements. La mise en œuvre de la loi s'appuie sur et fait évoluer une configuration d'acteurs locaux préexistante (Reynaud, 1995), représentant différents réseaux d'action publique. La mission légale des services sociaux départementaux, et plus précisément des assistants sociaux, consiste à soutenir, accompagner et informer l'allocataire dans sa démarche de contractualisation, tout en mettant en œuvre la politique du Conseil général. La co-définition, par l'assistant social et l'allocataire, de la démarche d'insertion individualisée révèle en pratique une tension entre la volonté de rendre la personne actrice – au sens de responsabilisation citoyenne – de son insertion et celle de maîtriser les processus d'insertion. C'est au sein de cette tension que se construit localement le sens du dispositif RMI. Nous faisons l'hypothèse que le contrat serait devenu « *un nouveau moyen de pression sur le bénéficiaire, alors qu'il devait lui permettre de s'engager dans un projet de vie* » (Sauvage, 1997). Il serait un outil de gestion de la pauvreté permettant un contrôle et une mise aux normes des projets individuels d'insertion. Sans peut-être aller jusqu'à envisager que l'insertion ne soit devenue qu'un nom pour cacher les plus vieilles pratiques de tutelle et de contrôle social, on peut questionner le rôle opérationnel donné au contrat d'insertion par les différents acteurs locaux. On peut aussi poser l'hypothèse de la participation de ce contrat au processus d'exclusion, en tant que producteur d'un lien social et d'une forme de coordination locale spécifique à laquelle les bénéficiaires du RMI



doivent nécessairement adhérer, l'exclusion supposant « *un acte de séparation qui s'appuie sur des règlements et s'accomplit à travers des rituels* » (Castel, 1996 : 36). Ainsi, la validation ou non des contrats d'insertion par la structure chargée de l'évaluation symbolise ces procédures ritualisées.

La catégorisation des publics et les règles d'insertion participent-elles au processus de disqualification sociale en perpétuant, et parfois même en accentuant, les zones de vulnérabilité grâce à un mode de gestion « bureaucratique et comptable » des contrats d'insertion ?

#### **2.4. Des définitions évolutives de l'insertion**

La loi sur le RMI se contente de qualifier la notion d'insertion soit de sociale, soit de professionnelle, laissant le soin aux acteurs de proximité de lui donner un contenu. Elle institutionnalise un processus de mise en œuvre d'un dispositif en organisant les lieux de décision et les liens entre les acteurs concernés sans donner d'objectifs précis et clairs à l'obligation d'insertion. La question de l'équilibre entre les droits et les devoirs du bénéficiaire que l'on trouve dans la notion d'insertion n'est pas prédéfinie par la loi. C'est une loi qui n'a de sens que dans son opérationnalité.

En ne définissant que les procédures, la loi sur le RMI facilite l'émergence d'un espace de liberté au sein duquel les interactions des acteurs locaux produisent du sens et des règles opérationnelles spécifiques. Cette loi institue le principe d'une intermédiation entre une situation individuelle et un collectif dans lequel elle s'inscrit. Cette intermédiation s'effectue à différents niveaux dans le cadre de la décentralisation et d'une territorialisation de l'action publique :

1. Un premier niveau est départemental avec un co-pilotage du dispositif Préfet / président du Conseil général, puis un pilotage unique par le Conseil général ;
2. Un deuxième niveau de proximité territoriale, à une échelle plus fine (secteur), est représenté par l'instance délibérative nommée dans un premier temps « Commission Locale d'Insertion » (CLI), animée soit par l'Etat soit par le Conseil général selon le principe du co-pilotage, puis « Commission de Validation de Secteur » (CVS) animée uniquement par le département ;
3. Un troisième niveau renvoie aux référents sociaux qui représentent la première strate d'intermédiation entre le bénéficiaire et la collectivité.



L'unicité du pilotage en 2004 entraîne une fusion entre le niveau départemental et le niveau territorialisé représenté par la CVS.

Pour devenir bénéficiaire du RMI, trois étapes doivent être franchies : (i) demander l'accès à un revenu minimum dont les conditions sont clairement définies par la loi<sup>4</sup> ; (ii) signer un contrat d'insertion ; (iii) obtenir la validation de ce contrat par une instance habilitée. Lors des deux dernières étapes, les différents acteurs concernés sont confrontés à la définition de l'insertion qui induit une relation contractuelle spécifique ; le droit au RMI est comme toutes les politiques sociales un droit limite que l'on retrouve inscrit dans l'obligation d'insertion.

Pour étudier le sens donné à ce processus de déclinaison de la loi et de définition de l'insertion, on peut questionner les règles constitutives et les principes qui animent les acteurs lors de la mise en œuvre de cette insertion qui est « un droit et un devoir » pour le bénéficiaire et « un devoir et une exigence » pour la collectivité.

Selon Serge Paugam, l'insertion est un concept se définissant de façon opératoire en fonction du jeu des acteurs situé au centre même des mutations de l'action sociale. Puisque non défini à l'avance, « *ce sont les travailleurs sociaux, les élus et les responsables institutionnels engagés dans le RMI qui, progressivement, lui donnent un contenu en fonction de leurs représentations de la pauvreté et des moyens qu'ils jugent légitimes à mettre en œuvre pour y remédier* » (Paugam, 1993 : 138).

Si le cadre général du dispositif institutionnel et des politiques d'insertion est précisé par la circulaire de 1989, la question de l'engagement réciproque des collectivités et des bénéficiaires n'est pas définie clairement. Pour le département, le seul critère précis qui encadre son engagement dans le dispositif RMI tient à l'obligation d'inscrire 17 % des crédits consacrés à l'allocation au financement des actions d'insertion. Un ensemble d'organismes d'insertion, de formation et de santé est ainsi financé par le biais du Plan Départemental d'Insertion (PDI). Elaboré par le Conseil Départemental d'Insertion (CDI), le PDI doit organiser et fournir les moyens de l'insertion, ce qui impose de procéder à une « *insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté* » (Loi sur le RMI de 1988), en fonction de l'évaluation des besoins des allocataires faite par le référent social.

---

<sup>4</sup> Les pré-requis sont : être âgé de plus de 25 ans ou, dans le cas contraire, être parent isolé avec enfants ; être membre de la communauté européenne ou résidant depuis trois ans sur le territoire français ; disposer de revenus – calculés sur les trois derniers mois précédents la demande – inférieurs à un seuil défini par la loi.

Sur le bénéficiaire du droit quasi-universel qu'est le RMI pèse l'obligation de « *s'engager à participer aux actions ou activités* » définies avec lui (Ibid) : le demandeur du RMI doit être engagé dans une démarche d'insertion pour bénéficier de l'allocation.

Le contrat d'insertion est l'expression de la rencontre entre la collectivité et l'individu par l'intermédiaire du travailleur social. Il est porteur du projet d'insertion du bénéficiaire, il est co-construit avec le référent social et validé par la CLI représentant la collectivité qui doit mettre en œuvre les moyens nécessaires.

Comment les acteurs locaux évaluent-ils le projet d'insertion du bénéficiaire ? En fonction de quelles règles décident-ils du maintien ou non dans le dispositif RMI ? Quel contenu donnent-ils à la notion d'insertion ? Quels sont les principes qui animent les relations qu'entretiennent les divers acteurs chargés de l'application de cette loi ? Quels modes de coordination produisent-ils ? Comment l'insertion en tant que catégorie de l'action publique est-elle construite ? Quelles définitions de la pauvreté et de l'exclusion sont-elles induites par cette définition de l'insertion ?

## CHAPITRE 2. MODALITES D’ACTION PUBLIQUE ET CHOIX THEORIQUES : QUELLE COHERENCE ?

Inscrit dans une loi procédurale, le RMI est une politique publique qui se construit localement, portée qu’elle est par les relations d’interdépendance qu’entretiennent les acteurs territoriaux. A ce titre, elle peut s’analyser comme « (...) *un ensemble d’actions multiples, plus ou moins coordonnées, (constituant) un processus de production de dispositifs tangibles de gestion d’un domaine de la vie sociale collectivement assumé* » (Massardier, 2003 : 84).

C’est au quotidien que les acteurs locaux construisent les règles d’application pour donner à cette politique publique un sens opérationnel animé par les principes politiques adoptés *in situ*. Aussi cette « normativité ordinaire » (Reynaud et Richebé, 2007) se révèle-t-elle au travers des pratiques des différents acteurs formant une configuration locale spécifique.

### 1. La construction d’un ordre social local

La forme procédurale de la loi sur le RMI et la nature même du droit créance qu’elle institue impulsent la création d’un ordre social local qui est censé concrétiser un idéal de reconquête citoyenne. Le dispositif local doit être capable de gérer à la fois la singularité de l’action et la promotion du bien commun en permettant l’accès à la citoyenneté des bénéficiaires du territoire d’appartenance. Au sein de cette configuration, émergent en particulier des relations d’interdépendance qui associent les acteurs chargés de l’évaluation du contrat d’insertion à ceux en charge de la définition de l’insertion sur un territoire déterminé géographiquement. En ce sens, nous pouvons (devons) faire une étude organisationnelle de cette politique sociale. Avec la sociologie de l’organisation, il s’agit de « *penser les interdépendances floues, les structures provisoires et fluctuantes, l’absence de limites claires et univoques* » ; il faut aussi et surtout accepter le caractère limité de notre connaissance « *parce qu’elle est partielle et partielle (...)* » (Friedberg, 1993 : 316).

Relationnelle et interactive, cette construction d’un ordre social local sera explorée en saisissant les acteurs au travers de leurs actions plutôt qu’au regard de leurs caractéristiques propres, sociales, culturelles ou autres.

Les modalités d'utilisation de certains outils lors de la mise en place des projets d'insertion seront analysées comme révélant des réseaux d'action publique spécifiques. En l'occurrence, le réseau porte une action qui est l'œuvre d'une configuration cadrée par des règles. En son sein interviennent des acteurs dotés de compétences spécifiques dont la reconnaissance par les institutions repose non seulement sur un statut légal mais aussi sur des capacités personnelles à assumer ses nouvelles fonctions. Ces réseaux permettent d'analyser le dispositif RMI comme un espace clos, relativement stable au sein duquel s'effectue un échange de ressources entre les membres, avec des règles de fonctionnement informel décidées dans l'action, où le pouvoir est distribué en fonction des interactions entre les différentes ressources, et où le sens et les intérêts partagés entre les acteurs est en « *voie de constitution* » (Massardier, 2003). L'analyse des modalités d'usage des outils permet d'en dégager tout à la fois le sens profond et les conséquences pratiques.

Les réseaux d'action publique segmentent cette action publique en divers espaces juxtaposés qui forment autant d'« ordres locaux » – témoignant d'un double processus de concurrence et de coopération qui ne garantit en rien la transversalité et la cohérence de l'entreprise (Ibid). Toujours est-il que notre démarche s'attachera au caractère dialogique, récursif et holographique de l'action en vue d'appréhender la complexité des processus (Morin, 1994).

- La dimension dialogique signifie que le phénomène étudié ne saurait être compris en examinant une seule logique, aussi dominante voire unilatérale soit-elle, mais en révélant la conjugaison de logiques qui sont à la fois « *concurrentes, antagonistes et complémentaires* » (Morin, 1993 : 251). A ce titre, l'organisation exprime une tension permanente entre l'ordre et le désordre, en d'autres termes entre accords et disputes.
- Il y a récursivité entre deux phénomènes quand ils apparaissent à la fois comme cause et conséquence l'un de l'autre. Ils se définissent réciproquement dans un processus dynamique. Par exemple, « *les individus ne sont pas dans la société comme dans une boîte. Ce sont les interactions entre les individus qui produisent la société, laquelle n'existe jamais sans les individus ; mais cette société elle-même rétroagit sur les individus pour les produire en tant qu'individus humains (...). Autrement dit, nous produisons la société qui nous produit* » (Morin, 1994 : 28).

- Le caractère holographique d'un phénomène signifie que faisant partie d'un tout, il en intègre les caractéristiques. Il faut donc chercher l'image du tout dans la partie. Par exemple, l'assimilation de la culture par les individus tend à en faire les parties du « tout social » dont elles ont intégré les principales caractéristiques (Ibid).

Pour rendre compte de cette complexité, nous utilisons une grille d'analyse visant à questionner les ordres locaux en tant que composantes d'une construction spécifique, à la recherche d'une coordination plus générale à même de donner un sens politique à l'entreprise commune. « *Une société ne peut exister sans que ses membres aient une perception commune de la bonne manière de gérer ses affaires, et cette perception commune s'exprime dans une idéologie* » (Robinson cité in Batifoulier, 2001 : 209). Pour ce faire, l'action publique construit aussi une intermédiation entre des choix individuels et un ordre collectif basé sur des règles spécifiques.

### **1.1. Une action publique faite d'intermédiations**

D'un point de vue très général, le RMI instaure un échange entre des droits et des devoirs individuels par l'entremise d'une intermédiation collective. Pour les théoriciens de l'économie des conventions, « *l'Etat est simultanément institué et instituant et agit sur les problèmes qu'il contribue à définir* » (Massardier, 2003 : 150). L'action publique se construit dans un processus continu d'actualisation des politiques publiques. A cet égard, Robert Salais parle d'un « *Etat subsidiaire* » qui se construit petit à petit et dont les caractéristiques ne sont pas décidables à l'avance. En effet, il est construit par des acteurs qui revendiquent leur autonomie tout en ayant conscience de la nécessité de s'inscrire dans un cadre collectif. Le contenu des politiques publiques ne peut s'appréhender qu'au travers des interactions entre la fabrication des « *conventions et les structures sociales où se construisent les dispositifs concrets* » (Ibid).

Approche pluridisciplinaire, l'économie des conventions vise à rendre compte des phénomènes sociaux en analysant l'effectivité et la dimension morale des règles en vue de dégager le caractère proprement politique des échanges sociaux dont le fondement relève d'une rationalité limitée des acteurs. En ce sens, cette théorie permet de comprendre comment se construisent les termes de l'échange social et d'analyser le sens qu'il prend *hic et nunc*. Dotés d'une rationalité procédurale, les acteurs agissent en s'appuyant sur l'organisation sociale et économique dans laquelle ils s'inscrivent (Postel et Sobel, 2003) : de leurs capacités d'apprentissage résultent des systèmes locaux de règles, révélateurs du

sens donné à l'action collective (Reynaud, 1997, Postel et Sobel, 2003). Individu ou collectif, l'acteur se dote d'une capacité à « *apprendre* » et à « *activer des routines et des règles ressources pour réaliser des économies cognitives* », (Postel et Sobel, 2003) tout en liant son intérêt personnel et le bien collectif.

Cette théorie permet de répondre à deux questions très générales : Quelles sont les raisons d'agir des acteurs ? Comment les décisions se prennent-elles ?

L'individu use d'une capacité réflexive, notamment en construisant un argumentaire pour agir. Il modélise et codifie la réalité pour effectuer un choix (Laville, 2000). Le paradigme de rationalité procédurale est une « *rationalité située* » (Rameaux, 2003). Si le concept de rationalité substantielle est lié à l'étude de « l'action sous contraintes », la rationalité procédurale suffit pour rendre compte du sens d'une action dans son contexte territorial.

Comprendre la mise en œuvre territorialisée de la loi sur le RMI conduit à considérer les institutions politiques comme des repères collectifs à partir desquels les différents acteurs agissent et se coordonnent. Les conventions se construisent sur le long terme, à partir d'échanges concrets et d'épreuves : « *Une convention consiste en un agencement de relations, du type organisation des relations avec la clientèle, avec les fournisseurs, avec les salariés. La notion de convention comporte en elle-même moins de déterminisme que celle du collectif dans une approche sociologique ; par définition, s'il y a convention, c'est qu'il y a pluralité de conventions possibles, et que l'on aurait pu agir tout autrement qu'on ne l'a fait* » (Eymard-Duvernay, 1996). Grâce à la prise en compte de la pluralité des principes d'action dont relèvent de très nombreuses situations concrètes, dans lesquelles sont impliqués les acteurs publics locaux, on identifie la ou les conventions sur la(les)quelle(s) se développe l'action d'intermédiation. Dans cette perspective, il faut identifier en priorité les acteurs multi-positionnés qui assurent la circulation et la mise en partage des idées qui fondent un tel réseau d'action publique.

L'approche conventionnaliste permet de rendre compte des modalités de coordination des différents acteurs constitués en réseau. Résultante d'un agencement et d'adaptations spécifiques des acteurs, l'action collective définit les problèmes et la façon de les résoudre. Les différentes logiques à l'œuvre s'accommodent différemment selon la nature des situations à analyser.

C'est à partir des règles construites par les intermédiations que sont analysées les catégories d'action publique à l'œuvre, en l'occurrence, dans le département des Bouches du Rhône. Au travers des règles du jeu, on étudie les différentes formes de coordination à l'œuvre : il s'agit de répondre à la question du « comment », qui implique un type de fonctionnement, mais aussi à la question du « pourquoi », afin de révéler le contenu sociopolitique des conventions. Les règles sont appréhendées au regard de ces deux dimensions : comportement et/ou interprétation.

D'une part, il s'agit de montrer comment des « *savoirs individuels* » se transforment en « *savoirs collectifs* » pour répondre à des questions très pratiques, sachant que « *dans un univers incertain et fluctuant, la viabilité à long terme d'une organisation est conditionnée par sa capacité à apprendre sur elle-même, mais aussi sur son environnement* » (Batifoulier, 2001 : 203). D'autre part, il faut analyser la légitimité d'une convention qui affirme que « *la transformation de l'apprentissage individuel en savoir collectif n'est réalisable que si le sujet qui apprend adhère à ce pacte social* » (Ibid : 211).

Pour construire des règles de coordination, les acteurs du dispositif RMI doivent caractériser ou qualifier l'objet (la situation du bénéficiaire) afin de pouvoir agir en fonction de leur interprétation de la situation, au regard notamment des règles de comportement et d'interprétation qui coordonnent les acteurs dans une relation dialogique. Les conflits d'interprétation et la coordination doivent alors être considérés comme « une interprétation en cours d'action » et non comme un accord (Livet et Thévenot, 1994 : 145). « *Cette dynamique doit prendre en compte les anticipations et représentations croisées des acteurs, leurs tentatives de vérifier la réciprocité de leurs points de vue dans la visée d'un jugement commun* » (Ibid). La légitimité d'une convention s'appuie sur la coordination des différentes interprétations de la règle, qui n'est donc pas l'application stricte d'une norme mais un processus évoluant en fonction des situations et des différents apprentissages (Ramaux, 2003).

Par le jeu des conventions, les collectivités territoriales sont invitées à participer à l'élaboration *in situ* des politiques nationales de solidarité, d'insertion et de développement social, en vue d'une coproduction avec les services de l'État des normes locales qui donnent corps aux orientations nationales (Lafore, 1995). L'analyse conventionnaliste de la mise en œuvre du dispositif RMI, sur un territoire délimité géographiquement, par une configuration d'acteurs publics définis, vise à appréhender les règles de fonctionnement et le contenu sociopolitique de l'action publique, en construisant un pacte social local qui

définit le bien commun que doit rechercher chaque acteur. De la notion de règle, s'ouvre une dimension éthique ainsi que des visées collectives qui préoccupent les politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

L'action des intermédiaires chargés de la mise en œuvre du contrat d'insertion est étudiée comme une action de jugement localisée, au sein d'un dispositif complexe, à partir de la théorie des conventions et des concepts de règle et de coordination. Cette action est le produit d'un pacte social local qui s'appuie sur des modèles d'évaluation aptes à coordonner les représentations dans leur diversité.

## 1.2. Une action de jugement localisée

Adoptant la démarche proposée par François Eymard-Duvernay (1996) – « *Le chercheur (...) se contente en définitive de lire cette carte par-dessus l'épaule de l'agent* » –, nous nous situons au niveau « deux » de l'action qui, dépassant la rationalité, fait appel au jugement, c'est-à-dire à un choix entre différentes conventions, en s'appuyant sur divers dispositifs dans leur situation de travail en vue d'agir dans un environnement en déséquilibre. Quels sont les indicateurs qui permettent aux acteurs de qualifier les allocataires du RMI et de juger comme « justes » et « équitables » les propositions de démarche d'insertion contractualisées ? Il faut dégager les contraintes argumentatives qui pèsent sur les différents acteurs chargés de la mise en œuvre de la loi, et tenter de clarifier la façon dont les arguments peuvent être rapportés à des principes de justice et d'équité<sup>5</sup>. Nous questionnerons « *les contraintes d'ordre pragmatique qui portent sur la pertinence d'un dispositif, ou sa justesse* » (Boltanski, Thévenot, 1991).

Dans un contexte de profonde transformation des modalités de l'action publique – nouvelles conceptions et nouveaux rôles de l'État, *procéduralisation* des politiques publiques, nouvelles formes partenariales et contractuelles de régulation, développement de l'évaluation –, la question des modes de légitimation devient centrale. Le dispositif RMI instaure comme principe fondamental l'évaluation, au niveau collectif, de son efficacité en tant que politique publique, mais aussi au niveau individuel, avec le contrat d'insertion et son renouvellement. Ce principe induit des classifications entraînant une dé-singularisation du cas individuel pour le rattacher à des normes collectives (Boltanski, 1982).

---

<sup>5</sup> Le principe d'équité est le passage entre différents principes de justice, par exemple : principe domestique - principe marchand ; problèmes personnels - coûts.



Le principe même de la loi RMI et les procédures mises en place (décentralisation du pouvoir de décision, contractualisation...) pour remédier à l'exclusion des individus des formes de protection traditionnellement liées au salariat, produit un ordre social local qui résulte de l'ensemble des actions de jugement produites dans les différents territoires d'action. L'objectif de remédier à l'injustice sociale due à la massification du chômage qui frappe les plus fragiles fait appel à la morale et à un jugement porté sur les ressorts de la pauvreté. Par son inspiration universaliste, cette politique publique s'inscrit dans une forme de solidarité animée par les principes démocratiques de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen actualisée par le préambule de la Constitution de 1946. En vue de sa mise en œuvre, les différents acteurs impliqués sont appelés à s'appuyer sur une évaluation des causes de la pauvreté et de l'exclusion pour proposer une réponse adaptée aux cas individuels : il lui revient d'articuler justesse et justice dans les solutions à mettre en œuvre.

En matière de justice sociale, un débat nourri oppose les tenants des approches globales de la justice – en particulier rawlsiennes – aux défenseurs de conceptions locales ou différenciées (Boltanski, Thévenot, 1991). La question théorique de l'unicité ou de la pluralité des principes de justice (Ricœur, 1992) renvoie à la ligne de fracture entre des approches définissant *a priori* une procédure ou des principes de justice valables pour la société dans son ensemble et des conceptions selon lesquelles les acteurs se réfèrent à des principes de justice qu'ils produisent eux-mêmes.

Les théories de la justice globale sont exposées au risque de se situer à un niveau d'abstraction trop élevé pour être réellement opérationnelles. L'intérêt des théories procédurales de la justice est de prendre en compte des contraintes qui pèsent en situation sur ce que l'on peut considérer comme juste. Il leur faut ainsi proposer des modèles d'évaluation répondant explicitement à la question : *exclu ou pauvre par rapport à qui ou à quoi ?* Les théories procédurales de la justice invitent à mettre en évidence la diversité des critères retenus à l'échelle locale, ici dans le cadre du dispositif RMI décentralisé mêlant principe de redistribution et principe d'insertion. En tant que membres de la collectivité, les individus sont simultanément créanciers et débiteurs de celle-ci. L'étude des acteurs locaux est essentielle pour comprendre les processus mis en œuvre dans les organisations et les institutions en charge du RMI : ils sont porteurs de conceptions distinctes de l'équité et de la justice et se saisissent différemment des situations et des règles procédurales de façon à rendre opérationnelles les notions d'égalité et de justice.

En nous appuyant sur le modèle des économies de la grandeur, nous questionnerons les deux niveaux d'intervention que sont la construction des règles et leur interprétation. Le modèle des « cités » développé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot en 1991 (repris par Luc Boltanski et Eve Chiapello, 1999) propose une démarche consistant à qualifier la légitimité des actions en se référant à des ordres de grandeur indexés chacun sur des critères d'évaluation spécifiques. Les auteurs identifient six cités (inspirée, domestique, marchande, industrielle, civique, du renom) et même une septième (connexionniste) qui pensent la justice non pas comme relevant d'un principe unique ou transcendantal mais comme inscrite dans un environnement dans lequel elle est construite et appliquée. Toutes se réfèrent au bien commun, la notion de grandeur permettant de comprendre les formes de classification spécifiques que chacune applique aux situations individuelles. *« L'idée sous-jacente à cette démarche est que toute méthode d'évaluation, pour être acceptable par autrui (et en particulier par celui qui est jugé négativement), doit être argumentée dans les termes d'un bien commun, et que les théories sociales fournissent des formes explicitées de ces argumentations »* (Eymard-Duvernay, 2001).

En faisant appel à la philosophie politique, *« Luc Boltanski nous propose une ligne de partage des sciences sociales, plus pertinente que celle entre individualisme et holisme : les constructions pour lesquelles l'action humaine est déterminée par la nécessité, d'un côté ; celles pour lesquelles l'action est guidée par des motifs normatifs, des considérations de bien commun, de justice, de l'autre »* (Ibid). Le modèle des « cités » réconcilie l'individuel et le collectif, en analysant le passage des parties au tout. En l'espèce, il s'agit de comprendre comment se produit un collectif opérationnel porteur d'un sens politique spécifique. L'analyse de la mise en œuvre du contrat d'insertion a pour but de révéler les modèles d'évaluation porteurs les uns et les autres d'une signification politique spécifique.

*« L'idée développée par Boltanski et Thévenot est que l'économie comme la sociologie (en tout cas la sociologie durkheimienne), en voulant se constituer en disciplines scientifiques, ont transformé des principes normatifs en lois scientifiques. Dans les philosophies politiques, la règle a le statut d'une convention, c'est-à-dire un point d'appui propre à assurer l'accord des volontés des personnes reconnaissant cette convention »* (Ibid). Cette « analyse grammairienne » (Juhem, 1994) permet de répondre à la question cruciale dans le cas de la loi RMI, *« A quelles conditions un principe d'accord est tenu pour légitime ? »* (Boltanski et Thévenot, 1991 : 55), et de donner une cohérence à l'exercice d'une justice

locale (Courtioux, 2003) ; s'il y a accord autour d'une conception du bien commun, il y a constitution d'un ordre. Cette démarche autorise à répondre à la question pragmatique suivante : comment les acteurs publics locaux procèdent-ils à des classements sociaux à partir d'indices divers et sur quels principes s'accordent-ils ?

La coordination des acteurs s'effectue sur la base d'un accord – ou d'un compromis – adossé à un ordre défini en situation au travers d'épreuves qui permettent de qualifier les personnes en référence à des principes de justice. *« Cette dynamique de qualification, résultant de l'hypothèse fondamentale suivant laquelle les qualifications ne sont pas durablement attachées aux personnes, est enclenchée par la critique d'un état des choses, la controverse sur ce qui est juste. La question de la coordination est rapportée à celle de l'accord sur l'ordre entre les personnes dans une situation donnée »* (Eymard-Duvernay, 2001).

Avec le RMI, l'aide sociale passe du secret professionnel à l'espace public, de la technicité discrète à la publicité politique (Estèbe, 1998). L'assistance se transforme en outil localisé au service d'une insertion qu'elle définit en opposition à une simple instauration de droits ou de palliatifs faisant face à des handicaps. Sa mise en œuvre repose sur une suite d'arbitrages complexes *« en référence notamment à des normes éthiques personnelles et collectives »* (Barbier, 1995 : 84). L'idée de l'Etat garant de la solidarité doit concrètement entraîner la production d'un lien social issu des régulations locales. Notre travail qui vise à comprendre l'opérationnalité de la loi sur le RMI analyse donc les opérations de jugement des agents locaux, encadrées par un dispositif national. Il s'agit pour eux de trouver le type d'action le plus *efficace* et/ou le plus *juste* en vue de réaliser l'objectif d'insertion du contrat du même nom. Pour effectuer ces opérations qui les conduisent à choisir entre différentes conceptions du bien commun, les acteurs s'appuient sur un dispositif complexe.

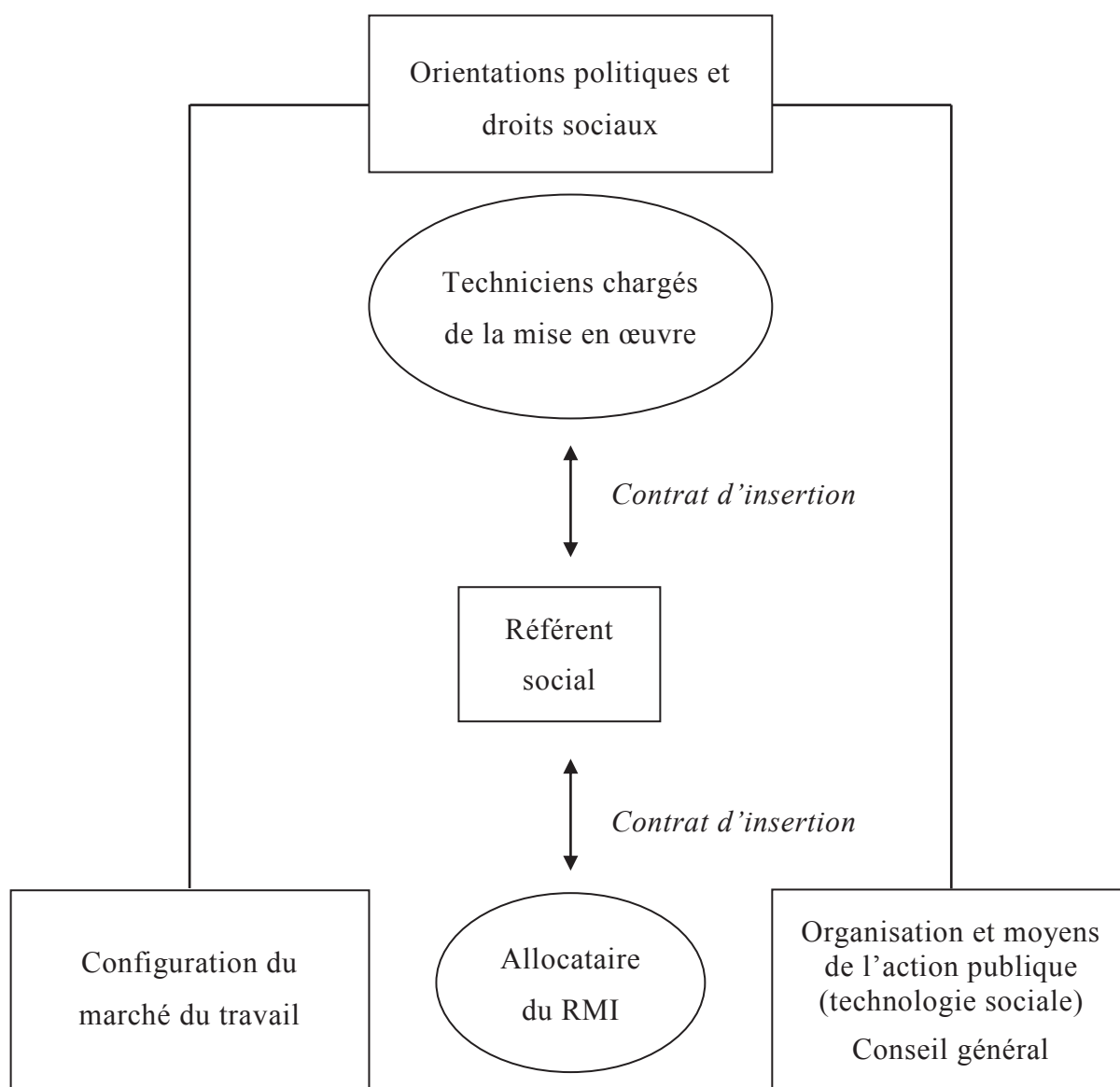
### **1.3. Complexité du dispositif d'action**

La loi sur le RMI prévoit un ensemble d'outils d'aide à la décision qui est complété par les acteurs locaux au cours de la mise en œuvre de la loi. Ils forment une sorte de *« technologie invisible »* (Berry, 1983) qui influence l'action publique tout en la légitimant et produisant ainsi un ordre social local. Le contrat d'insertion peut donc être compris comme un outil qui s'inscrit au sein d'un dispositif destiné à construire un lien social spécifique entre l'individu et le collectif.

Le contrat d'insertion, dont le référent social est co-auteur, constitue un outil qui s'inscrit dans un dispositif socialement situé (environnement socioéconomique et politique) et techniquement armé à travers le PDI (Callon, 1988).

Notre analyse de la loi sur le RMI focalise sur son opérationnalité à partir des actions de jugement des acteurs-clés aux prises dans des interactions répétées. Il s'agit d'appréhender les catégories d'action publique construites au sein d'une organisation spécifique et s'appuyant sur des outils qui légitiment les principes de jugement auxquels elles font appel. *« Ce sont les acteurs locaux qui détiennent le sens d'une politique (...). Les arbitrages et les initiatives émanant d'eux ont toujours plus de sens, parce que plus de rapports à la réalité que ceux qui viennent des administrations centrales »* (Reynaud, 1995 : 37)

**Figure 1. La mise en œuvre du RMI sur un territoire**



Source : auteur

En confiant la mission d'élaboration des contrats aux travailleurs sociaux et leur validation à une instance locale, la loi institue deux niveaux d'évaluation et deux épreuves pour le projet du bénéficiaire (Figure 1).

Au premier niveau se situent les travailleurs sociaux ou référents sociaux qui sont les « *co-auteurs* » du projet d'insertion (Mauger, 2001). Leur rôle les conduit à « modéliser » les bénéficiaires du RMI à partir d'une démarche réflexive pour que leur action soit la plus équitable possible dans un cadre juridique qui la structure mais ne la détermine pas. S'appuyant sur une palette d'outils, ils sont le maillon essentiel de la mise en œuvre, en charge de l'accès aux droits articulé en principe à la contractualisation. Ils se situent à l'interface entre les allocataires du RMI et l'instance chargée d'évaluer les démarches d'insertion mises en place à travers les contrats d'insertion. Ils jouent le rôle d'une « passerelle » (Paugam, 1993). De par leur mission, ils interprètent et mettent en œuvre le volet insertion du dispositif RMI et participent à la lutte contre l'exclusion. Ces travailleurs sociaux désignés comme les référents des bénéficiaires exercent leurs fonctions soit au sein d'une association agréée, soit au sein du service public de la Direction de la Prévention et de l'Action Sociale (DiPAS). C'est leur action que nous étudierons dans une deuxième partie pour comprendre le sens du « face-à-face » avec les bénéficiaires.

Au deuxième niveau, les techniciens de la CLI – qui se transforme avec la loi de décentralisation en CVS – chargés de la mise en œuvre territoriale du dispositif RMI évaluent et décident des modalités opérationnelles et des conditions d'accès. L'analyse de cette organisation est au centre de la première partie.

Ces deux niveaux agissent dans un cadre départemental qui pose l'organisation de l'action publique et l'évalue ; l'échelon départemental est le producteur du cadre organisationnel de l'action publique. Chacun des niveaux est soumis à une influence mutuelle et chaque niveau constitue un collectif spécifique dont l'action est guidée par la recherche de règles équitables, produisant une définition de l'insertion évoluant dans le temps.

Les deux niveaux d'évaluation – les référents sociaux et la CLI/CSV – sont interdépendants, les décisions de l'un influant sur les décisions de l'autre et vice-versa. Ils s'appuient sur un ensemble d'outils communs. Le référent social, à l'interface entre le bénéficiaire du RMI et les techniciens chargés de l'animation territoriale, est à la fois récepteur et émetteur d'informations auprès des deux autres acteurs.

#### 1.4. Une loi construite sur le principe de l'évaluation

Très généralement, l'évaluation peut être définie comme une interrogation sur les effets d'une action publique. Elle est à la fois un instrument de connaissance, de construction et de révision des normes mais aussi un guide pour agir. Qu'elle soit ex-post, ex-ante ou concomitante, elle est censée influencer la prise de décision. Pour comprendre les modes de fabrication de l'action publique, nous analyserons « *le processus évaluatif à travers le débat social* » auquel il donne lieu (Bouchoux, Houzel, Outin, 2006).

Nous considérons l'évaluation comme un outil, c'est-à-dire un dispositif de gestion de la loi auxquels les acteurs donnent un sens spécifique lors de son utilisation. L'emploi de cet outil permet aux acteurs de comprendre une situation particulière pour agir grâce à un processus de qualification d'une réalité produisant des catégories d'actions. Observer l'évaluation comme un outil pour agir permet d'analyser le questionnement de l'acteur destiné à problématiser une situation afin de mettre en œuvre une action spécifique.

En matière d'action publique, cette pratique est apparue dans les pays anglo-saxons. Elle a succédé à un instrument de rationalisation des dépenses publiques et des arbitrages budgétaires, le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) né aux Etats-Unis. En France, le PPBS fut adopté, dans les années 70, sous la dénomination de « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) au moment où il était abandonné Outre-Atlantique et remplacé par des démarches d'audit et d'évaluation. Dans les années 1990-2000, la plupart des pays développés ont relancé et élargi le champ et les pratiques de l'évaluation. Le développement des politiques régionales par la Communauté européenne, mises en œuvre au moyen des Fonds structurels (FEDER, FSE), a contraint, depuis 1998, les Etats-membres à se lancer dans des démarches d'évaluation, rendues systématiques et obligatoires. Ces pratiques s'inscrivent dans un mouvement de modernisation de l'action publique animé par une volonté politique d'optimiser le travail administratif et d'agir grâce à une démarche pragmatique qui se démarquerait de tout discours idéologique.

Comme outil au service de l'Etat social, l'évaluation est inscrite pour la première fois en France dans la loi de 1988 sur le RMI. Ce choix politique renvoie à une volonté de transformation de l'Etat social face à l'échec de son action de lutte contre la massification du chômage et les phénomènes d'exclusion qu'elle engendre.

L'évaluation apparaît comme un outil favorisant l'émergence d'un « Etat social actif », dont l'idéologie fondatrice repose sur l'activation de dépenses sociales – autrefois perçues

comme passives – afin de répondre à la mutation de la question sociale. Dans le même temps, nous assistons à un processus de décentralisation de l'action publique en matière d'aide aux plus démunis qui aboutit, en 2004, à la loi sur la décentralisation de la mise en œuvre du RMI-RMA.

L'action sociale décentralisée affiche comme double objectif de rendre celle-ci plus visible et plus efficace économiquement et d'apporter une réponse adaptée aux spécificités locales dans une logique de responsabilisation individuelle, confirmant ainsi l'idée d'un traitement plus performant de la pauvreté par une politique de proximité.

Cette nouvelle forme d'action publique basée sur la contractualisation et la productivité de l'organisation est opérationnalisée à travers la mise en œuvre d'objectifs ponctuels et révisables et de moyens ciblés. Cette transformation de l'Etat décentralisé entraîne une modification de la décision publique. Les pouvoirs publics doivent être capables de rendre cohérents les objectifs, les moyens et les résultats, mais aussi d'être au plus près de la demande pour une action de plus en plus individualisée. Alors que les politiques sociales classiques relevaient d'une rationalité substantielle, les nouvelles politiques sociales relèvent davantage d'une rationalité procédurale. La logique d'application descendante du droit qui prévaut dans un Etat centralisé se transforme en une logique de production de règles « par le bas ». Elle s'appuie sur le partenariat qui peut être défini comme la construction de différents modes de coopération entre des mondes multiples (Gaudin, 1998) au service d'une action publique contractualisée pour produire une réponse individualisée. L'évaluation, outil de cette « *ingénierie relationnelle* » (Ibid) est au service de la connaissance et de la perfectibilité de l'action publique dans une logique de « gouvernement par projets ». « *L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* » (décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation).

Dans ce contexte, l'évaluation et le partenariat entretiennent des rapports récursifs, l'un et l'autre évoluent ensemble et se définissent réciproquement dans un processus dynamique. L'évaluation implique la construction d'un référentiel commun (Jobert et Muller, 1987), induisant un partenariat des différents acteurs concernés par le champ de l'insertion autour d'une conception commune de l'intérêt général.



C'est cette interaction que nous allons observer. Comment les décideurs s'appuient-ils sur l'évaluation afin de construire un référentiel commun pour diffuser une politique sur un territoire ? Comment se saisissent-ils de cet outil que constitue l'évaluation pour en faire le moteur de leur action ? Quelles sont les valeurs qui animent la puissance publique ? Sur quels compromis s'appuie-t-elle ?

Les institutions politiques dans lesquelles les acteurs s'inscrivent sont des repères sur lesquels ils s'appuient pour agir. Observer l'évaluation comme outil utilisé par les acteurs dans le champ de l'insertion, c'est poser la question de leurs modes de coordination pour faire émerger le sens d'une politique publique sur un territoire donné. Comment les acteurs d'une politique publique se saisissent-ils de l'obligation de l'évaluation inscrite dans la loi pour légitimer le sens de leur action et imposer *in situ* une certaine conception du bien commun ?

Nous souhaitons montrer comment une institution telle que le Conseil général – des Bouches du Rhône dans notre cas – se saisit de cette obligation d'évaluation et comment elle la met en œuvre au service d'une politique spécifique qu'elle souhaite mener dans un contexte de contraintes budgétaires croissantes.

Alors que prévaut un discours sur les bienfaits de la décentralisation impulsée par un « Etat-animateur » (Donzelot, Estèbe 1994) et sur la valorisation de projets déclinés localement sous la responsabilité des collectivités locales, dans une logique de démocratie participative s'appuyant sur le partenariat et l'évaluation, l'étude de l'opérationnalisation de la loi sur le RMI et de l'usage d'un outil d'évaluation va-t-elle démontrer l'émergence d'un système de décision fortement *re-centralisé* autour du chef de file de l'action publique qu'est désormais le Conseil général ? Dans un contexte idéologique d'activation des politiques sociales, qu'en est-il de la responsabilité civique des usagers ? N'y a-t-il pas captation de l'outil d'évaluation par les experts et les techniciens constituant des réseaux sociaux au détriment de la société civile et, en l'occurrence, du secteur associatif ? Les modes d'évaluation n'*institutionnalisent*-ils pas une *évaluation-sanction* et un partenariat basé avant tout sur des valeurs marchandes ? Comment les acteurs conçoivent-ils la dimension pluri-catégorielle<sup>6</sup> de la loi sur le RMI ?

---

<sup>6</sup> Le volet insertion de la loi sur le RMI touche quatre secteurs : la santé, le logement, la vie sociale et l'emploi.



L'utilisation faite par les acteurs de l'évaluation comme outil de l'action publique n'entraîne-t-elle pas un recentrage de la loi sur le RMI pour construire une seule catégorie d'action, l'employabilité, c'est-à-dire la création d'un espace d'activité à la frontière de l'accès au salariat (stages, emplois aidés) ?

L'approche historique de l'utilisation de l'évaluation au sein du dispositif RMI et l'étude des principes de justice qui animent les acteurs publics sur un territoire donné permettent de comprendre le contexte, les enjeux et le sens d'une action située. Nous nous intéressons à une action publique en reconstruction périodique car « *l'acteur est bien en effet « un construit social », historique et contingent* » (Maurice, 2003).

L'analyse de la construction et des modes de diffusion d'un savoir scientifique et technique autour des outils d'évaluation et de la conception d'une « bonne » politique d'insertion est nécessaire pour appréhender le sens de cette politique de lutte contre l'exclusion. La compréhension des modes de légitimation est une dimension incontournable pour observer les procédures et les outils d'un dispositif local d'action publique.

## **2. Méthodologie : élaboration et interprétation de matériaux qualitatifs**

Les matériaux qualitatifs constituent ici les mots de cette action publique, autrement dit son langage propre fait de sigles, de sentences politiques, de récits biographiques, de comptes rendus des opérations de jugement et de déploiement des instruments de cette politique.

A condition de maîtriser leurs conditions de production et d'énonciation, les matériaux qualitatifs sont indispensables à cette recherche : ils apportent des descriptions et explications riches et nuancées d'informations ancrées dans un contexte spécifique dont il faut rendre compte. Plus précisément, ils permettent de prendre en compte l'incontournable dimension temporelle pour situer dans le temps et l'espace les analyses et les interprétations.

Comprendre quelle a été notre démarche et nos choix méthodologiques, notamment en matière de recueil des données, conduit à expliciter le contexte d'élaboration de cette recherche. Ce travail fait suite à une pratique professionnelle comme agent ANPE entre 1995 et 2002, en tant que référent RMI dans deux départements : en Seine Saint Denis et dans les Bouches du Rhône.

Nous avons constaté l'utilisation par tous les professionnels intervenant dans le dispositif RMI d'un certain nombre de termes pour qualifier une activité professionnelle et les différents individus concernés. Ils constituent une sorte de vocabulaire spécifique à ce secteur de l'action publique qui participe à la construction d'une forme de professionnalité attachée au dispositif local. Les sensibles évolutions de ce vocabulaire spécifique nous ont amené à nous interroger sur les raisons de ces transformations.

Le terrain choisi est précisément le département des Bouches du Rhône, caractérisé par un nombre très élevé de bénéficiaires du RMI (70 000 en 2004 au moment de la loi sur la décentralisation), et plus particulièrement la ville de Marseille qui comprend 70 % des bénéficiaires du département avec une population spécifique : forts taux d'immigration, de familles monoparentales et de chômage, position géographique et économique (un port), particularités sociales (concentration des lieux d'accueil pour populations en transit ou SDF, important tissu associatif). La DiPAS, le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) et les associations agréées par les pouvoirs publics se partagent l'accueil des bénéficiaires du RMI et la mise en œuvre de la contractualisation.

La construction et la collecte de matériaux qualitatifs grâce à des entretiens – menés principalement à Marseille –, une analyse des outils et une observation des acteurs ont été indispensables pour mener à bien cette recherche. J'ai procédé à des entretiens semi-directifs enregistrés avec les référents sociaux, à l'analyse des différents outils mis à leur disposition (plaquette de présentation du PDI, le formulaire du contrat, les fiches de liaison...), et à la lecture des notes de service, des différents types de contrats des bénéficiaires. Un cahier de comptes rendus personnels a été tenu pendant trois ans, entre 2000 et 2003, lors des participations aux séances de CLI – de manière régulière en tant que représentant de l'ANPE de 1999 à 2003 au total à Marseille. A partir de 2004, nous avons utilisé des archives et les matériaux des entretiens réalisés entre 2003 et 2007.

Dans ce contexte particulier où la plupart (environ quatre sur cinq) des personnes interviewées étaient des relations professionnelles, nous avons dû nous extraire de la position d'acteur pour revêtir l'habit du chercheur. Un détour épistémologique nous a permis de sortir d'un savoir « commun » et « professionnel » afin de construire un savoir « scientifique ». La multiplication des entretiens sur la durée (2003-2007), de manière fréquente avec plusieurs personnes de notre échantillon, a contribué à la solidité et la fiabilité des matériaux, ainsi qu'à la construction de notre position de chercheur à travers la prise de distance sur l'objet d'étude. Ces choix méthodologiques comportent l'avantage

d'accéder plus facilement à l'information et d'être dans les conditions d'empathie et de confiance nécessaires pour mener les entretiens.

## **2.1. Enquêtes par entretiens**

L'entretien est au service d'une recherche de réponses approfondies, nuancées, personnalisées, à condition de ne pas forcer le discours du locuteur à s'insérer dans un cadre cognitif qui lui serait étranger. En le replaçant dans son contexte d'élocution, il s'avère adapté pour révéler les principes de justice mobilisés dans le cadre de l'action publique en évitant une trop forte directivité afin de favoriser la construction d'un véritable échange, gage d'une relation empathique.

Une première série d'entretiens a été menée avec les acteurs « historiques » du dispositif RMI dans les Bouches du Rhône. Faisant appel à leur mémoire, nous avons focalisés sur leurs perceptions des changements qui ont affecté la mise en œuvre du RMI depuis vingt ans. Un grand nombre d'entre eux était au moment de l'étude proche de la retraite ou déjà retirés. Une deuxième série d'entretiens a concerné les responsables et référents en poste au moment des enquêtes et en charge, à différents niveaux, de l'opérationnalité du dispositif. Nous nous sommes intéressés autant aux concepteurs de l'organisation territoriale de cette action publique qu'aux acteurs de terrain chargés de la « faire vivre ».

Les protagonistes ont été questionnés à partir de cas concrets qui les concernaient avec l'objectif d'analyser le « pourquoi » des engagements et des choix pour amener ainsi l'interlocuteur à justifier son action. Mais le questionnement avait aussi trait à leur conception du cadre dans lequel ils agissaient, en se polarisant sur dix cas spécifiques choisis par les interlocuteurs parce qu'ils les considéraient comme représentatifs du public reçu et de leur travail quotidien. Une analyse approfondie en a été faite en s'attachant à reconstituer les logiques d'argumentation justifiant les différents choix. Pour ce faire nous avons choisi de rencontrer nos interlocuteurs à plusieurs reprises dans différents contextes : sur leur lieu de travail, à la fin d'un entretien avec un bénéficiaire du RMI auquel ils (le bénéficiaire et le référent social) nous ont permis d'assister ; à plusieurs ; de façon informelle...

L'entretien semi-directif favorise l'expression du sujet dans ses propres termes, avec son propre cadre de référence, sans ordre imposé. Il s'agit de le conduire à avoir un discours réflexif sur ses pratiques. L'entretien est ici traité comme le véhicule d'un sens porteur de

logiques sociales définissant un univers de croyances à l'origine d'une action territoriale spécifique.

*« En tant que processus interlocutoire, l'entretien est un instrument d'investigation spécifique, qui aide donc à mettre en évidence des faits particuliers. L'enquête par entretien est l'instrument privilégié de l'exploration des faits dont la parole est le vecteur principal. Ces faits concernent les systèmes de représentation (pensées construites) et les pratiques sociales (faits expérimentés) »* (Blanchet, Gotman, 1992 : 25).

Une analyse lexicale et sémiotique (recherche de formes signifiantes, du langage et des pratiques sociales) du contenu des entretiens permet de dévoiler *« le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques et aux événements auxquels ils sont confrontés : leurs systèmes de valeurs, leurs repères normatifs, leurs interprétations de situations conflictuelles ou non, leurs lectures de leurs propres expériences, etc. »* (Quivy, Van Campenhoudt, 1995 : 196).

## **2.2. Observation des outils et analyse de leur contenu**

Différents outils d'aide à la décision sont à la disposition des institutions ou des référents sociaux. Certains sont élaborés en collaboration par les différents acteurs concernés (fiches de liaison ou de diagnostic), d'autres sont produits de façon beaucoup plus centralisée par les instances départementales (PLI, fiches d'évaluation, présentations de l'offre d'insertion, PDI), d'autres encore sont élaborés par les professionnels (rapports d'activités...). Ces documents sont les produits écrits d'une déclinaison locale de la loi sur le RMI.

Leur exploitation vise à dégager le sens dont ils sont porteurs grâce à une analyse de leur mise en forme afin de faire émerger les modèles d'action sous-jacents. Cette méthode s'inscrit dans le cadre général de l'ethnométhodologie : l'analyse du champ lexical a pour but de révéler les différents « mondes » en s'appuyant sur la grille de lecture des « cités » de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991).

Une citation de François Eymard-Duvernay (1996) illustre parfaitement les circonstances de notre recherche : *« La meilleure configuration, c'est lorsqu'on a affaire à un cadre qui s'est mis en congé individuel de formation pendant un an, et qui, devant produire un mémoire de nature assez académique, va tenter de faire le lien entre son expérience de l'entreprise et l'approche théorique »*.

L'observation directe de l'action des travailleurs sociaux et des institutions a enrichi sensiblement l'analyse des documents produits (procès-verbaux, courriers...) ou évalués (contrats d'insertion) par ces deux acteurs. En complément des documents officiels portant les traces du fonctionnement du dispositif, la collecte des données qualitatives nécessaires à notre recherche s'appuie sur une observation participante de type ethnologique qui permet de saisir « sur le vif » les comportements étudiés. « *Les méthodes d'observation dépourvues de caractère expérimental conviennent à l'étude des événements tels qu'ils se produisent et peuvent donc utilement compléter d'autres méthodes d'analyse des processus d'action et de transformation sociale* » (Ibid : 201). L'observateur étudie les personnes, assiste aux actes et gestes, écoute les échanges verbaux.

L'observation implique quatre tâches à accomplir pour le chercheur :

- être sur place parmi les personnes observées et s'adapter à ce milieu ;
- observer le déroulement ordinaire des événements ou de la situation ;
- enregistrer ceux-ci en prenant des notes ou par tout autre moyen ;
- interpréter ce qui a été observé.

Les différentes méthodes d'analyses des matériaux ainsi rassemblés nous ont permis d'aborder l'action publique dans sa « quotidienneté », afin d'être en mesure d'en saisir toute la complexité. Cette posture de recherche permet de montrer comment les référents sociaux se saisissent d'un dispositif que nous définissons comme une « technologie invisible » (Berry, 1983), c'est-à-dire le support technique et organisationnel de l'action individuelle. Cette « technologie invisible » diffuse un savoir-faire collectif que l'on peut qualifier de routines. Cette notion renvoie à l'idée de « *modèle d'action* » et de « *modèles de comportements réguliers et prédictibles* » (Reynaud, 1998) qui, s'inscrivant dans un dispositif de gestion, influence les opérations de jugement des acteurs.



# CHAPITRE 3. L'EMPLOYABILITE : UN REFERENT EN PHASE AVEC UNE « GESTION ACTIVE » DES RESSOURCES AFFECTEES AUX POLITIQUES DECENTRALISEES DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

L'employabilité est une notion polysémique et évolutive utilisée à la fois comme catégorie de réflexion pour l'action publique et comme objet de recherche. Dans certains contextes, elle constitue un socle idéologique au service de l'action publique. Peut-on parler d'un paradigme sociétal, c'est-à-dire d'un « *ensemble de représentations de l'ordre social suffisamment concordantes et stabilisées dans la durée pour que s'organise à l'échelon de la société toute entière une réflexion sur ses fondements et ses modes de régulation* » (Paugam, 1996 : 16) ?

Après une rétrospective des différentes définitions de l'employabilité, ce chapitre s'efforce de dégager les enjeux idéologiques et les transformations politiques que ce paradigme provoquent.

## 1. Pluralité des définitions de l'employabilité

Si le terme d'employabilité est étroitement lié à la question de l'emploi, ses définitions varient et nécessitent d'en dresser un inventaire afin, ultérieurement, d'en maîtriser les usages politiques et techniques.

### 1.1. L'employabilité, un objet de recherche

Historiquement, une première définition fait de l'employabilité une « *méta-catégorie classificatoire, base d'observations et d'études statistiques* » (Thomas, 1997 : 3). En France, le terme « employabilité » est utilisé pour la première fois par le sociologue Raymond Ledrut en 1966, dans le cadre d'une étude du chômage qui donne à ce concept une signification statistique (Danvers, 2003 : 218) : c'est « *l'espérance objective ou la probabilité plus ou moins élevée que peut avoir une personne à la recherche d'un emploi d'en trouver un* ». Les conditions générales de l'économie et de la société déterminent une employabilité moyenne. Il existe aussi une employabilité différentielle liée à certaines caractéristiques : âge, sexe, nationalité, spécialité professionnelle, capacités physiques et

intellectuelles, etc. Antérieurement, en 1940, l'économiste Nixon distinguait trois types d'employabilité : technologique, c'est-à-dire les qualités : productives de l'individu évaluées par les tests d'aptitudes ; économiques assujetties aux variations du marché du travail ; et socio-institutionnelles, recouvrant les aspects conventionnels ou légaux qui régissent l'accès à l'emploi des diverses catégories de travailleurs (Danvers, 2003).

Dans cette perspective, Bernard Gazier (1990 : 584) définit l'employabilité comme le résultat « (...) *de l'interaction entre les anticipations et les stratégies individuelles et collectives des candidats salariés et celles des employeurs* ».

Si la qualification d'un individu est reconnue collectivement et acquise définitivement<sup>7</sup> grâce au titre, son employabilité est évolutive, soumise aux aléas de l'offre et de la demande sur un marché du travail en constante mutation. On peut être « qualifié », notion basée sur des conventions collectives, sans être « employable ».

Bernard Gazier (1990) distingue trois vagues d'élaboration et sept définitions opérationnelles faites par des acteurs différents (médecins, responsables politiques ou statisticiens...) :

1. Années 40 : employabilité dichotomique (les employables et les inemployables) ;
2. Années 50 : employabilité socio-médicale, employabilité politique de la main d'œuvre, employabilité flux. Les deux premières appellent une action sur l'individu, la troisième correspond à une vitesse moyenne d'écoulement d'une cohorte, soit une acception quantitative de la notion d'employabilité ;
3. Années 80 : l'employabilité renvoie à une performance attendue sur le marché du travail. S'élabore ainsi une théorie probabiliste liée à la probabilité de trouver un emploi sur une période donnée. Elle permet de mesurer les politiques de l'emploi sans recourir à un lien causal. L'employabilité initiative pose la responsabilité individuelle à vendre des compétences sur le marché du travail opposée à l'employabilité interactive, articulation entre les capacités individuelles dynamiques et l'environnement avec lequel elles sont en interaction.

A contrario l'employabilité peut se définir comme l'ensemble des préalables qu'une personne doit posséder à un niveau minimal afin de chercher, de trouver et de conserver un emploi (Bolton, 1981). L'employabilité désigne alors « *la capacité individuelle à se*

---

<sup>7</sup> C'est le cas pour les diplômes qui permettent d'évaluer la qualification des individus.



*maintenir en état de trouver un autre emploi que le sien, dans ou hors métier exercé actuellement. Cette capacité fait appel à la fois au bagage accumulé d'expériences et de compétences utiles dans son métier actuel ou ailleurs, à la volonté d'anticipation et à l'autonomie que chacun doit manifester pour prendre le dessus d'une situation de changement, à la largeur de l'information et du champ de vision dont il dispose pour orienter ses choix »* (Sauret et Thierry, 1994). Le terme s'élargit aux caractéristiques psycho-sociales, en particulier à l'intégration de normes sociales, de « savoir-être », qui traduisent la socialisation d'un individu. Les critères « d'employabilité » généralement retenus sont : la présentation de soi, la ponctualité, l'assiduité, la motivation, les compétences... Pour être vraiment employable, pense Alvin Toffler (1991), un travailleur doit posséder des savoirs de l'ordre de la culture générale et partager certaines notions culturelles implicites concernant le temps, le vêtement, le savoir-vivre, l'argent, la causalité, la langue : *« par-dessus tout, il doit être en mesure d'échanger des informations »*.

Une réflexion sur l'employabilité pose donc la question des compétences, c'est-à-dire du « capital humain et social » dont est porteur l'individu, du degré de responsabilité de l'acquisition et de la valorisation de ce capital, mais aussi de l'évaluation de sa valeur sur le marché du travail.

Avec la crise économique et l'apparition d'un chômage de masse, les critères de définition de l'employabilité sont donc étendus à la subjectivité de l'individu. Cette notion s'impose dans la gestion des ressources humaines. La question de l'employabilité des individus ne devient-elle pas alors un outil au service de l'entreprise individualisant la relation salariale et annihilant les règles collectives de gestion des ressources humaines ?

## **1.2. L'employabilité, un outil de gestion des ressources humaines**

*« Alors que se dessine progressivement une nouvelle forme de « compromis salarial », associant non plus subordination contre sécurité de l'emploi mais employabilité contre engagement dans le développement des compétences, une meilleure compréhension de ce partage de responsabilité entre salarié et entreprise devient cruciale... »* (Journée Compétence du Medef, Paris, 15 novembre 2002).

Dans un contexte de mutations économiques où la concurrence est extrêmement forte pour l'entreprise, l'employabilité est une réponse en termes de gestion des ressources humaines face aux nouvelles modalités de couverture des risques dans la relation d'emploi.

La classification utilisée par Marie-Laure Morin en 1998 en quatre rubriques (risques économiques ; risques de l'emploi ; risques liés aux conditions d'accomplissement de travail ; risques sociaux) fait ressortir que l'imputation de la responsabilité de ces risques a évolué surtout en direction des salariés. Cette évolution est conjointe à un mode de gestion des ressources humaines basées sur les compétences et la responsabilisation des individus. On assiste à une transformation du contrat de travail, qui était avant tout de type « relationnel » (on s'engage pour une entreprise, sur la base d'une relation de confiance) en « transactionnel » (on s'engage sur une opération concrète, une mission, un résultat attendu). Le salarié est alors responsable de sa propre activité proche de la situation du travailleur indépendant.

Flexibilité, adaptabilité, mobilité<sup>8</sup> sont les qualités générales qui accompagnent un renforcement de la marchandisation du travail. Sur le marché du travail, l'évaluation des compétences est diversifiée (Eymard-Duvernay, Marchal, 1997). La définition des compétences dépend des formes de jugement des acteurs concernés. Il n'y a pas de compétence existant préalablement au jugement. Si elle résulte d'une convention, c'est-à-dire d'un accord sur celle-ci, l'employabilité des individus est alors une construction qui varie en fonction du registre d'action dans lequel se situent l'évaluateur et l'évalué.

François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal (1997) distinguent quatre formes types de recrutement – l'institution, le marché, le réseau, l'interaction – qui possèdent leurs propres cohérences et des acceptions différentes des compétences et donc, des définitions diversifiées de l'employabilité. Dans l'institution, le recruteur est un régulateur qui utilise des dispositifs de mise en équivalence entre diplômes, grades, postes, statuts, etc., pour déterminer ainsi des qualifications. Sur le marché, le recruteur est un sélectionneur qui utilise des dispositifs de mise en concurrence sur le marché du travail : petites annonces, tests d'aptitudes... Dans un réseau, le recruteur est un médiateur qui utilise des dispositifs de mise en relation : les proches dans un milieu artisanal ou sur un territoire ; les relations d'école... On emploie alors l'expression de compétences distribuées. Dans l'interaction, le recruteur est un interlocuteur qui use d'un dispositif de face-à-face (l'entretien) afin, éventuellement, de susciter l'émergence de nouvelles compétences. A partir de cette grille de lecture, s'échafaude l'hypothèse d'une multiplicité de formes de coordination entre les quatre formes/types de recrutement présentées par les auteurs.

---

<sup>8</sup> « *Dans une société connexionniste, l'immobilité est facteur d'exclusion* » (Boltanski, Chiapello, 1999).

## 2. L'employabilité au service de l'action publique pour l'emploi

C'est en Angleterre, au début du XX<sup>ème</sup> siècle, qu'apparaît pour la première fois le sens moderne du vocable « employabilité ». Il s'inscrit alors dans le cadre de la mise en place d'une politique sociale de prise en charge des « basses classes » de la société. Il vise à séparer les employables des inemployables « *pour éviter que des pauvres non motivés, travailleurs occasionnels, indisciplinés et instables ne viennent constituer de faux chômeurs* » (Gazier, 1990). Cette première formulation sera reprise aux Etats-Unis lors de la crise de 1930, et surtout, avec la mise en place de politiques d'emploi sous l'impulsion du président Roosevelt.

Jusque dans les années 70, la dichotomie entre les employables et les inemployables ne questionnait pas fondamentalement le rôle de l'Etat-providence vis-à-vis des risques liés à l'emploi : le taux de chômage était très faible et il existait deux segments sur le marché du travail, l'un primaire stable avec garantie de carrières, l'autre secondaire stable mais sans évolution et n'offrant que des perspectives à court terme. Le traitement inégalitaire de la main d'œuvre était tempéré par la généralisation des acquis sociaux du segment primaire. Dans les années 80, l'échec de l'Etat social face à la massification du chômage conduit les pouvoirs publics à questionner l'efficacité et l'utilité de leur action de protection des individus contre les risques sociaux et, spécifiquement, contre les risques liés à l'emploi. La recherche d'une d'activation des politiques publiques de lutte contre le chômage témoigne de cette évolution, largement répandue dans les pays de l'OCDE. L'employabilité des individus devient alors une des questions essentielles de l'action des pouvoirs publics et induit, dans un second temps, une activation des demandeurs d'emploi eux-mêmes, comme l'illustrent les recommandations en matière de lutte contre le chômage faites par la Commission européenne en 1998 ; en matière de lutte contre l'exclusion, la Commission européenne s'appuie sur quatre priorités : esprit d'entreprise, employabilité, capacité d'adaptation et égalité des chances.

Dans cette lignée, la loi de lutte contre l'exclusion votée en 1998 et la mise en œuvre du PARE (Encadré 2) donnent toute sa dimension à l'employabilité comme objet légitime de l'action des pouvoirs publics – même si cette notion était déjà utilisée sous l'influence du modèle canadien, en particulier dans le domaine de l'orientation et à travers l'Activation du Développement Vocationnel et Personnel (ADVP), méthodologie de bilan utilisée par l'ANPE depuis le début des années 90. C'est avec l'émergence du terme « employable » que les pouvoirs publics tentent d'apporter des réponses aux nouveaux risques.

## Encadré 2. Le PARE, Plan d'Aide au Retour à l'Emploi

Le PARE a été instauré par les partenaires sociaux dans le cadre de la Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001, renouvelée, en décembre 2002 pour la période 2003-2005. Il s'intègre dans le nouveau dispositif d'assurance chômage, dans lequel indemnisation et aide au retour à l'emploi sont liés. La Convention constitue un tournant parce qu'elle rend prioritaire le « retour rapide à l'emploi », opposant les mesures jugées passives (l'indemnisation des chômeurs), aux mesures dites « actives », sous forme d'instruments d'« accompagnement » des chômeurs. La mise en œuvre du PARE institutionnalise le passage d'une logique passive d'indemnisation des demandeurs d'emploi à une logique active ; la transformation de la définition de l'« emploi convenable » et donc des motifs légitimes de refus d'une proposition d'embauche ; le renforcement des obligations qui s'imposent au chômeur indemnisé et des sanctions résultant du non-respect de ces obligations.

Avec l'activation des politiques pour l'emploi, l'usage du terme « employabilité » devient une composante centrale de l'évaluation des dispositifs de lutte contre l'exclusion, expression commune qui recouvre des situations de chômage et de non intégration dans l'emploi salarié. On assiste ainsi à une évolution des politiques de l'emploi centrées sur le développement des compétences individuelles. Les politiques sociales sont appelées à se mettre au service de l'économie. L'évaluation des politiques sociales ne peut plus se faire qu'en fonction des droits qu'elles garantissent aux individus mais aussi en fonction « *des capacités dont elle favorise le développement en vue d'un retour de l'individu sur le marché* » (Bonvin, Burnay 2000 : 25). Retrouver un certain niveau d'employabilité, c'est acquérir ou réacquérir des compétences, non seulement sur le versant professionnel (qu'il faut comprendre comme qualifiantes, techniques) mais également sur le versant social (respect des horaires, travailler en équipe, initiatives, autonomie).

L'employabilité est plus proche de ce que Becker nomme le capital humain général transférable *versus* le capital humain spécifique non transférable. L'individu est considéré comme un chef de projet au sens entrepreneurial (Ebersold, 2004), responsable de sa propre employabilité. Une évaluation de la situation sociale est préalable à une évaluation professionnelle de l'individu confronté aux risques d'exclusion du marché du travail.

Avec le processus de décentralisation confortée par la loi de 2004, l'action publique inspirée par la notion d'employabilité passe par la mise en œuvre de dispositifs sociotechniques construits sur des territoires spécifiques. La mise en œuvre de la loi RMI-RMA illustre parfaitement ce mouvement.

## **Première partie. La métamorphose des politiques publiques de lutte contre l'exclusion : l'exemple du RMI dans les Bouches du Rhône**

---

Le RMI a été défini par trois lois successives (1988, 1992 et 1998), pour aboutir au Revenu Minimum d'Activité (RMA) en 2003-2004 et au Revenu de Solidarité Active (RSA), expérimenté en 2008 dans certains départements puis généralisé sur l'ensemble du territoire national en 2009.

La première remarque que font tous les acteurs engagés dans le dispositif RMI depuis son origine est celle d'une transformation totale du dispositif. *« Ce mouvement s'inscrit dans un univers d'acteurs où les qualités personnelles priment sur la représentation institutionnelle et où règnent le partenariat, la règle procédurale et la proximité institutionnelle »* (Berthet, 2006).

Assistante sociale en poste depuis 1984 sur le même territoire (2006) : *« Entre le RMI d'aujourd'hui et celui d'il y a vingt ans on ne parle plus du tout de la même chose. Les gens ne sont plus les mêmes, les problèmes qu'ils rencontrent, notre organisation, notre façon de faire. Quand je raconte aux jeunes collègues qui arrivent comment on travaillait, j'ai parfois l'impression qu'elles ont du mal à me croire.*

*(Que veux-tu dire par là ?)*

*Les gens, le public comme les collègues, ont changé. Avant on faisait comme on voulait, on essayait, puis si ça ne marchait pas on essayait autre chose. Il n'y avait pas le stress des chiffres, on pouvait discuter. Ce qui était difficile, c'est que nous étions livrés à nous-mêmes ».*

Dans cette première partie, nous souhaitons comprendre pourquoi et comment le dispositif RMI a évolué sur le territoire étudié. Plus que d'évolution, nous parlerons de métamorphose. Nous faisons l'hypothèse que les politiques publiques de lutte contre l'exclusion et en particulier le dispositif RMI sont l'objet d'une série de transformations marquant différentes étapes.

Nous identifions trois périodes et chacune d'elles contient les germes de ses transformations ultérieures. Un axe dominant traverse celles-ci : la relation « insertion / emploi » avec, en filigrane les concepts d'« aptitude / inaptitude », d'« employabilité / inemployabilité ». Nous démontrerons que chaque période constitue un système particulier d'action publique locale construit autour de la question de l'emploi.

La première partie de cette thèse analyse les mécanismes de transformation et d'évolution d'une politique publique nationale à travers sa mise en œuvre locale. Il se dégage deux grandes périodes, 1988-1994 et 2001-2006, avec une période de transition entre 1994 et 2001. Nous faisons l'hypothèse que chacune d'entre elles secrète les prémisses de la suivante. Quels sont les éléments constitutifs et les spécificités de chacune de ses périodes ? Comment qualifier les relations d'interdépendance qui les unissent ?

La mise en œuvre du dispositif RMI sera appréhendée comme un ensemble de processus évolutifs qui produit différents référentiels d'action publique constituant des ordres publics locaux<sup>9</sup> spécifiques qu'il est possible de circonscrire dans le temps. Nous montrerons que la question essentielle posée à travers la mise en œuvre du RMI est celle de la responsabilité politique de la lutte contre la pauvreté. A qui incombe-t-elle ? N'y a-t-il pas une volonté de repousser celle-ci vers une responsabilité domestique ou technique ?

Cette première partie se divise en deux chapitres dans une perspective sociohistorique. Chaque chapitre s'efforce de dégager les compétences institutionnelles mises en œuvre, les principes idéologiques qui les sous-tendent, les configurations d'acteurs, les modes de coordination et les relations qui les unissent. Nous chercherons alors à déterminer, pour chaque période, un système local d'action publique.

Enfin, dans cette partie, nous allons décrire et analyser l'action des acteurs (institutions ou professionnels chargés de la mise en œuvre du dispositif RMI (Tableau 1).

---

<sup>9</sup> Un ordre public local représente le lieu où est produit ce passage d'une action individuelle à une justification collective permettant à l'action publique de développer un service en direction des individus : *« c'est-à-dire les dispositifs tangibles de politiques publiques dont le processus conventionnel finit par autoriser la fabrication »* (Massardier, 2003 : 151).

**Tableau 1. Les acteurs de l'insertion**

<b>Acteurs</b>	<b>Rattachement</b>	<b>Rôle</b>	<b>Evolutions</b>
Agent de développement local d'insertion (ADLI)	Département, direction de l'Insertion	Insertion sociale : mise en œuvre et coordination de la politique d'insertion départementale sur le territoire des CLI	Contrôle et évaluation des actions d'insertion sur le territoire des CVS : glissement vers l'insertion socioprofessionnelle
Conseiller Emploi Formation (CEF) Conseiller d'Insertion Professionnelle (CIP) depuis 2004	ANPE, mis à disposition auprès du département	Insertion professionnelle : mise en œuvre et coordination de la politique d'insertion départementale sur le territoire des CLI	Avec la transformation en Conseiller Insertion Professionnelle (CIP) : glissement d'une insertion professionnelle globale vers une insertion par l'emploi ; réception du public et contrôle-évaluation des actions d'insertion sur le territoire des CVS.
Référent social (RS)	Département, CCAS ou associations agréées dans le cadre du RMI	Travailleur social (assistante sociale ou éducateur) qui met en œuvre des contrats d'insertion avec les bénéficiaires du RMI	Evaluation de l'employabilité pour la mise en œuvre du contrat d'insertion. Garant du parcours auprès des CVS
Assistante sociale (AS), éducateur	Département, CCAS ou associations agréées dans le cadre du RMI	Travailleur social chargé de l'accompagnement social des bénéficiaires du RMI. Il peut aussi être un référent social.	Préparation à l'accompagnement à l'emploi
Accompagnateur à l'emploi (AE)	Associations agréées par le département	Il peut être un travailleur social. Accompagnement à la mise en œuvre du projet d'insertion professionnelle du bénéficiaire du RMI	Chef de projet du parcours d'insertion professionnel du bénéficiaire du RMI.

Source : Auteur





## CHAPITRE 4. 1989-1994 : LE MILITANTISME SOCIAL

Ce chapitre analyse l'organisation opérationnelle du dispositif RMI entre 1989 et 1994. A travers les outils et les « technologies » conçues par les acteurs responsables de la mise en œuvre du RMI, il s'agit d'appréhender les valeurs qui animent les modalités d'application d'une loi.

Un premier temps examine les répartitions institutionnelles inscrites dans la loi et leurs déclinaisons locales. Un second temps identifie les acteurs impliqués dans la mise en œuvre, ainsi que les principes d'évaluation<sup>10</sup> de cette nouvelle forme d'action publique.

### 1. La construction d'un outil de production de l'insertion

En 1988 le RMI est pensé comme un élément essentiel des droits de l'homme. Le RMI est référé à l'alinéa 11 des « *principes particulièrement nécessaires à notre temps* » élaborés en 1946 et édictés dans le préambule de la constitution. Ces principes font référence à la notion de créance : « *Tout être humain qui, en raison de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* » (Lafore, cité in Castel et Laé, 1992 : 71).

Il constitue alors un droit correspondant à l'idéal démocratique. L'objectif des acteurs qui ont conçu cette loi est de permettre à l'Etat d'assumer simultanément deux formes de protection : les protections civiles (Etat de droit) et les protections sociales (Etat-providence) ; le RMI doit permettre d'atteindre cet idéal dans une société marquée par la massification du chômage et l'émiettement du salariat.

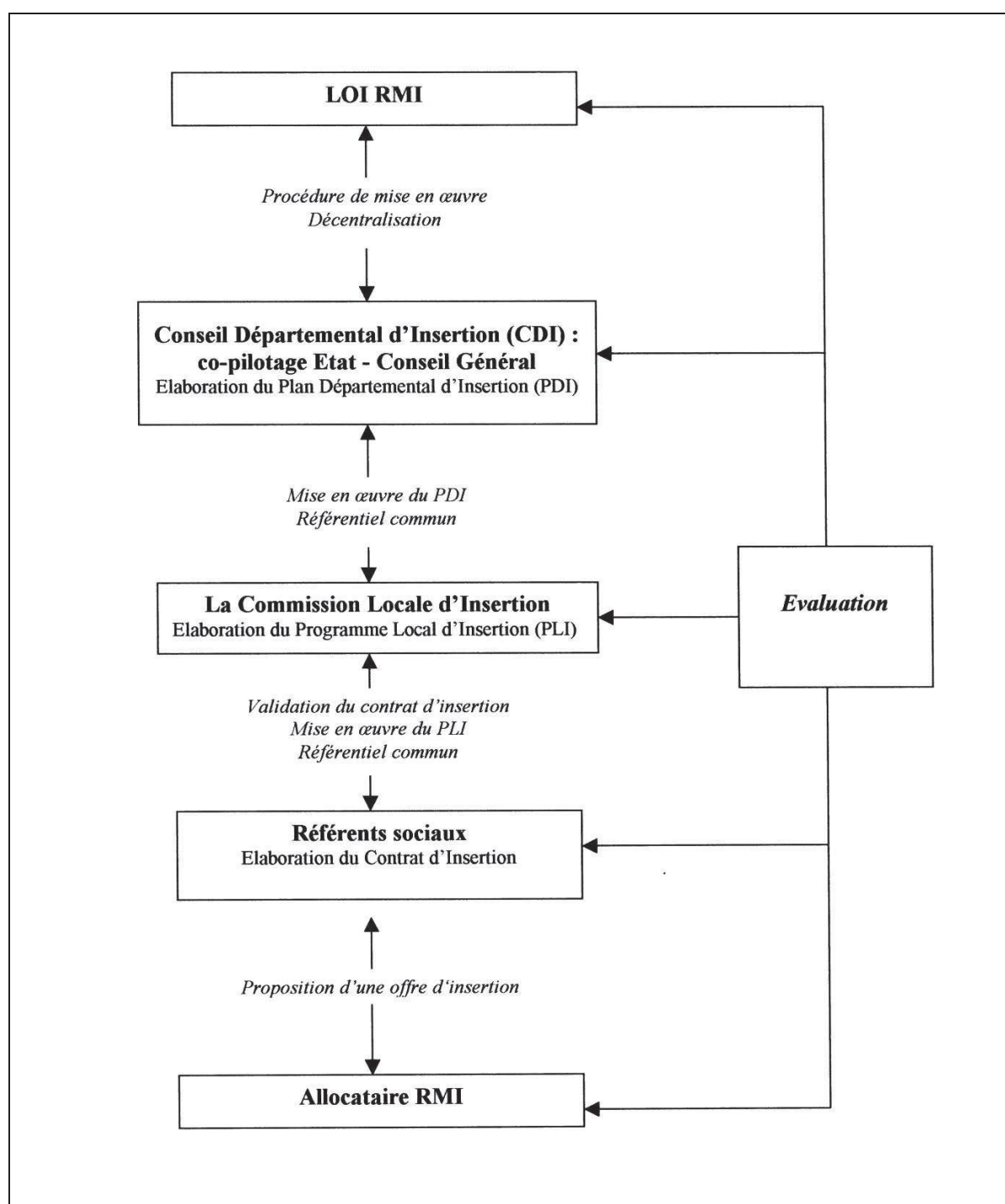
#### 1.1. Une organisation nouvelle pour l'insertion

Deux types d'instances sont créés : des instances que l'on qualifiera de politiques qui s'appuient sur des instances techniques, le Conseil Départemental d'Insertion (CDI) qui s'appuie sur le Bureau et la Commission Locale d'Insertion (CLI) qui s'appuie sur la cellule d'appui (Figure 2).

---

<sup>10</sup> Comme nous l'avons vu dans la partie introductive et comme nous le verrons en détail dans la deuxième partie de ce chapitre, l'évaluation est inscrite dans la loi sur le RMI.

**Figure 2. Dispositif local d'insertion (1989-1994)**



Source : auteur

L'organisation départementale du dispositif RMI est inscrite dans la loi de 1988 abrogée par celle de 1992. Les deux instances régulatrices créées, le CDI et la CLI, symbolisent toutes les deux la mise en œuvre d'un des piliers de la loi sur le RMI. Ce partenariat permet l'application d'une politique publique transversale (Vanlerenberghe, Sauvage, 1992).

Le CDI et la CLI sont conçus comme des lieux de rencontre de et de débat entre diverses institutions concernées par les politiques d'insertion, définies comme nous l'avons vu par quatre items : le logement, la santé, la citoyenneté et l'emploi. Chacune des instances est animée par une vision bicéphale de l'insertion : insertion sociale *versus* insertion professionnelle.

### ***1.1.1. Le Conseil Départemental d'Insertion***

Le CDI est l'outil politique du co-pilotage à l'échelle du département : il réunit le président du Conseil général et le préfet (Encadré 3), entourés « d'experts locaux » du champ de l'insertion. Il valide le PDI et débat des grands axes de l'action publique locale.

#### **Encadré 3. Articles 34 et 35 de la Loi n° 88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion**

*« Le préfet du département et le président du conseil général conduisent ensemble et contractuellement l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, avec le concours des autres collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé, notamment les associations, concourant à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion » (Art 34).*

*« Pour ce faire il est institué un conseil départemental d'insertion, coprésidé par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général ou leurs délégués. Les membres du conseil départemental d'insertion sont nommés conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département. Le conseil comprend notamment des représentants de la région, du département et des communes, des représentants d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle et des membres des commissions locales d'insertion. Le président de chaque commission locale d'insertion ou le représentant qu'il désigne est membre de droit du conseil départemental d'insertion. Le conseil est réuni au minimum deux fois par an » (Art 35).*

Le CDI s'appuie sur une cellule technique appelée « Bureau ». Son rôle est défini par la loi. Il est chargé d'alimenter les débats sur la politique d'insertion à mettre en œuvre. Ce Bureau est composé d'un agent du département (le directeur de l'Insertion), d'un chargé de mission de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales (DASS) et d'un chargé de mission de l'ANPE, les uns et les autres étant considérés comme des experts appelés à conseiller techniquement les politiques.

### 1.1.2. La Commission Locale d'Insertion

La CLI est « l'arène » dans laquelle les contrats d'insertion sont débattus, validés ou ajournés. C'est aussi le lieu où sont discutés les projets d'insertion portés par les acteurs du territoire : les responsables associatifs viennent présenter leurs projets aux membres de la CLI. Cette dernière est composée de membres nommés conjointement par l'Etat et le Conseil général et choisis pour leur expertise dans le champ de l'insertion (Encadré 4).

#### Encadré 4. La Commission Locale d'Insertion selon la loi RMI de 1988

*« La commission locale d'insertion visée à l'article 14 comprend un représentant de l'Etat et au moins un membre du conseil général élu d'un canton situé dans le ressort de la commission et un maire ou membre du conseil municipal d'une commune située dans le ressort de la commission, deux représentants d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social.*

*Le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion sont fixés conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Il en existe une au moins par arrondissement.*

*La liste des membres de la commission locale d'insertion est arrêtée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général selon des modalités fixées par voie réglementaire » (Art 34, Loi n° 88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion).*

La CLI que nous allons étudier, celle des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> arrondissements de Marseille, a été présidée par un élu du Conseil général entre 1989 et 2001 ; puis, de 2001 à 2004, c'est le directeur de l'Insertion qui l'a présidée (et qui présidera la CVS ensuite). Six membres siègent au côté du président : les responsables d'une association d'aide au logement et d'une association qui promeut l'accès à la culture pour les plus démunis, le directeur de l'agence locale pour l'emploi du 1<sup>er</sup> arrondissement, un représentant de la DASS, une élue à la Ville chargée de la vie associative et un élu à la Région en charge de la culture. Sa composition reflète la réalité territoriale de la CLI : très fort taux de pauvreté, logements insalubres, tissu associatif dense et volonté de soutien aux activités culturelles.

La CLI conçoit et met en œuvre le Plan Local d'Insertion (PLI), déclinaison locale des grands axes stratégiques définis par le CDI à travers le PDI<sup>11</sup>.

La loi confie trois missions principales à la CLI, reprises dans le PDI :

- La politique d'insertion. La CLI est chargée d'évaluer et de recenser les besoins nécessaires et disponibles du territoire pour élaborer le PLI qui alimente le PDI. Elle anime la politique locale d'insertion.
- L'adéquation des besoins et des moyens en matière d'insertion. La CLI évalue l'action des différents organismes financés par le dispositif RMI. Son action se situe en amont du financement puisqu'elle est force de proposition mais aussi pendant et après le déroulement de l'action et elle est alors juge.
- Les contrats d'insertion. La CLI examine et émet un avis sur les contrats d'insertion présentés par les organismes instructeurs. Elle peut valider ou ajourner ces contrats mais elle peut aussi suspendre l'allocation en mettant en œuvre les procédures prévues aux articles 13, 14 et 16 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 (Annexe 1).

Il y a 17 CLI sur le territoire du département des Bouches du Rhône. Chaque CLI est épaulée par une cellule d'appui composée de deux types d'agents :

- agents du département : un travailleur social nommé « agent de développement local d'insertion » (ADLI) et un médecin ;
- agents représentant l'Etat : un « conseiller emploi formation » (CEF) mis à disposition par l'ANPE, un agent du service logement de la DASS et un secrétaire de CLI chargé des statistiques pour la DASS.

A travers le statut et le nombre d'agents spécialisés sur les quatre items de l'insertion décrits *supra*, nous pouvons comprendre les priorités de l'Etat et du Conseil général en matière d'insertion. Le médecin est un contractuel de la collectivité (CDD de un an renouvelable) ; 6 médecins sont prévus pour 17 CLI. Les agents logement sont des contractuels de la DASS (CDD de un an renouvelable) : ils sont très peu présents et le poste n'est pas pourvu dans 80 % des CLI. En réalité, deux axes prioritaires sont posés,

---

<sup>11</sup> Le Programme local d'Insertion définit les orientations et prévoit les actions d'insertion. Il relance les moyens correspondants. Après son adoption, la CLI transmet le programme local d'insertion au conseil départemental d'insertion qui en vérifie la cohérence avec le programme départemental d'insertion ; le conseil départemental prévoit s'il y a lieu, les moyens à affecter à l'exécution du programme local d'insertion (Loi du 29 juillet 1992. Article 42.3).

l'emploi et l'accompagnement social, à travers le rôle déterminant de deux acteurs spécifiques : (i) l'ADLI est un fonctionnaire territorial et il y en a un par CLI ; (ii) le CEF est un agent de l'ANPE sous contrat de droit public (CDI) : il y a un CEF par CLI.

L'étude des PDI 1989-1992 montre la volonté de clarifier le rôle de chacun des acteurs en particulier au sein des cellules d'appui. Celles-ci doivent rendre opérationnelles la production de l'offre d'insertion.

### ***1.1.3. Les fonctions dévolues aux cellules d'appui***

Les fonctions dévolues aux cellules d'appui sont multiples : l'information et la communication ; le conseil ; l'animation du réseau local d'insertion ; la conception et l'élaboration d'outils ; le suivi des offres d'insertion ; le secrétariat et le suivi administratif (PDI 1989-1990 : 1). L'objectif est de construire un réseau de professionnels de l'insertion sur un territoire animé par les membres de la cellule d'appui, considérés comme des « personnes ressources ». Dans le PDI mais aussi dans les faits, c'est surtout l'ADLI, c'est-à-dire le travailleur social agent du département, qui doit jouer ce rôle d'animateur. Il est le seul permanent de la cellule d'appui, les autres professionnels étant à mi-temps sur le RMI et à mi-temps au sein de leurs structures d'origine. Ils sont alors considérés par les ADLI comme des experts en capacité d'activer les prestations portées par leurs structures.

### ***1.1.4. Le rôle de l'Agent de Développement Local d'Insertion***

L'ADLI est le coordonnateur des différents acteurs de l'insertion. Il est un passeur entre différentes compétences (santé, logement, emploi). Il possède une vision globale de l'individu et doit être en capacité de « normer » des situations individuelles, pour créer des parcours d'insertion. L'ADLI est l'acteur qui permet la jonction entre une politique descendante dictée par le CDI et un mouvement d'*empowerment* qu'il doit inciter. Lorsqu'on analyse les différents documents de l'époque (note de services, rapports d'activités...), on observe que ceux sont les ADLI qui s'auto-missionnent. Très vite les agents décident de se regrouper de façon informelle sur des territoires spécifiques (centre-ville, périphéries) dans une logique d'entraide et de mutualisation des pratiques.

D'après le compte-rendu d'activités d'une ADLI (1992), le rôle de l'ADLI est le suivant : *« Animation du réseau, avec repérage et connaissance des autres partenaires œuvrant pour l'insertion et de personnes ressources ; Construction d'un travail partenarial et élaboration d'un diagnostic (et traitement) interprofessionnel et interinstitutionnel à partir des situations individuelles ».*

Selon une ADLI en poste de 1991 à 2003 : *« Le dispositif était co-piloté Etat - Département. L'insertion sociale, c'était le département qui en assurait le suivi sur le terrain avec les ADLI qui sont des travailleurs sociaux du département. L'insertion professionnelle, c'était les Conseillers Emploi Formation (CEF) qui sont des agents de l'ANPE. Pour la santé et le logement, c'est avant tout les agents de l'Etat qui étaient compétents, mais les ADLI, en tant qu'experts dans le domaine de l'insertion sociale, étaient toujours consultés. La santé et le logement font partie de l'insertion sociale »* (2004).

L'objectif de l'expertise de l'ADLI est de permettre une alliance entre l'insertion sociale et l'insertion professionnelle, chaque type d'insertion étant légitime en fonction des individus. *« Pour certaines personnes il n'y a que l'insertion sociale qui est possible. Ils ne retravailleront jamais. Certaines femmes au RMI n'ont jamais travaillé de leur vie. L'important c'est qu'elles puissent vivre le plus normalement possible grâce au RMI. Nous devons rappeler cela en particulier à nos collègues de l'ANPE »* (ADLI en poste depuis 1993, entretien 2005).

Pour le département et ses agents, *« la cellule d'appui peut concourir à la mise en œuvre de l'insertion au rythme de chaque bénéficiaire selon les aspirations et les possibilités d'expression de celui-ci »* (compte-rendu d'activité d'une ADLI, 1992 : 14).

L'insertion sociale est une action en soi qui mérite toute l'attention des acteurs du dispositif RMI car si *« la cellule d'appui et plus spécifiquement l'ADLI essaient d'apporter une insertion professionnelle qui est la même à ceux qui sont en très grande difficulté, l'insertion sociale grâce à des actions de remobilisation doit redonner confiance, créer des liens, et permettre aux personnes de refaire un projet et, pourquoi pas, d'envisager une formation voire un emploi, mais ce n'est pas obligatoire »* (Ibid).

Le travailleur social de la cellule d'appui lors de la convocation des bénéficiaires du RMI par la CLI est un *« garant, médiateur, défenseur des personnes. Il permet le lien avec le référent social chargé de la contractualisation de l'individu concerné, mais aussi avec les autres membres de la cellule d'appui. Il présente et soutient les projets d'insertion de son territoire »* (Ibid : 17).

Si l'ADLI est l'acteur qui permet de recentrer chacun sur l'importance de l'insertion sociale dans les actions décidées en CLI et mises en œuvre par la cellule d'appui, il est



aussi celui qui rappelle l'importance du retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI aux travailleurs sociaux chargés de la contractualisation.

Ainsi, selon cette ADLI retraitée, en poste de 1989 à 2003: « *Nous mettions en œuvre des commissions techniques auxquelles nous invitons des travailleurs sociaux. L'objectif était de les sensibiliser aux actions d'insertion professionnelle, pour qu'ils deviennent prescripteurs et qu'ils prennent en compte la dimension professionnelle dans le contrat d'insertion. Mais c'était difficile car ce n'était pas dans leur culture. Les commissions techniques étaient en général très animées* » (2004).

Dans une logique de politique transversale, l'ADLI représente un *outil-pivot* de la mise en commun des compétences des membres de la cellule d'appui, ce qui lui permet d'agir auprès de chaque structure concernée par l'insertion des bénéficiaires du RMI de son territoire. Ainsi, les débats interinstitutionnels et idéologiques du CDI se déclinent localement au sein de chaque CLI.

### ***Profil de l'ADLI***

17 ADLI sont recrutés sur le territoire des Bouches du Rhône, soit un par CLI. Ceux sont des femmes, de quarante ans de moyenne d'âge, assistante sociale de formation : elles ont toutes exercé pendant au moins dix ans et souhaitent donner une nouvelle impulsion à leur carrière.

Ainsi, selon cette ADLI, retraitée depuis 2005 : « *J'ai pris le poste car ce qui m'intéressait c'était toute la partie développement local et partenariat. J'étais rentrée dans une routine, je m'ennuyais. J'en avais assez des entretiens avec le public, c'est trop difficile et à la fin c'est usant. Les recrutements se sont faits sur la base du volontariat. Nous n'étions pas nombreuses à postuler, et toutes celles qui ont posé leur candidature ont été prises. Ce qui m'intéressait c'était la liberté, nous étions parfaitement autonomes, pas de hiérarchie quotidienne, juste une réunion avec la directrice de l'Insertion une fois par mois. Nous avons tout à créer, à inventer. Au début c'était difficile mais excitant. C'est nous qui avons construit notre fiche de poste. Nous n'avons pas eu de formation tout de suite, même par la suite nous n'avons pas beaucoup été formées* » (2006).

L'analyse du dispositif RMI dans cette période montre une prégnance du principe de la dette sociale pour le Conseil général. L'accès aux droits sociaux, à la santé et à la culture est primordial.



### **1.1.5. Le rôle du Conseiller Emploi Formation**

Le CEF est un agent de l'ANPE, il se considère et est perçu sur le territoire comme « l'expert emploi ». Il y a 9 agents ANPE pour 17 CLI. Les postes sont cofinancés par l'Etat et le Conseil général. Il est « *Chargé globalement de développer l'implication des entreprises dans le dispositif RMI et plus particulièrement de repérer au sein des entreprises des emplois à faible niveau de qualification* » (PDI 1993 : 10). Il est rattaché à l'agence pour l'emploi du territoire de la CLI pour laquelle il travaille.

Le CEF est le lien entre la cellule d'appui et les acteurs locaux concernés par le champ de l'insertion professionnelle. Le CEF est la compétence « emploi » du dispositif RMI que le Conseil général utilise pour animer les actions d'insertion professionnelles auxquelles il participe financièrement.

Selon le PDI, « *les Plans Locaux d'Insertion par l'Economie (PLIE) en préparation dans les différentes villes seront les outils prioritaires de ce développement de l'emploi pour les publics en difficulté. Le Conseil général, dans le cadre du budget RMI, participera aux différents PLIE qui se mettent en place dans le département à l'initiative des villes. Il privilégiera deux axes : le tutorat en entreprise ; l'accompagnement à l'emploi. Le CEF sera chargé d'animer ce partenariat en relation avec les membres de la cellule d'appui. Là où il n'y a pas de PLIE, il s'agira de mobiliser les entreprises en faveur des bénéficiaires du RMI, en concentrant les efforts sur les secteurs porteurs d'emploi faiblement qualifiés, en s'appuyant sur les actions mise en place par les différents acteurs de terrain et en liaison avec eux, afin de mettre en cohérence tous les dispositifs par une approche commune du marché du travail* » (Ibid : 12).

Le CEF a pour mission de créer une vision commune de l'insertion professionnelle auprès de tous les acteurs du RMI. Il transfère un *savoir-faire ANPE* auprès des membres de la cellule d'appui et des travailleurs sociaux chargés de la mise en œuvre des contrats d'insertion.

Selon un CEF interviewé en 2004 : « *L'essentiel de mon activité consistait à rencontrer les services sociaux chargés des contrats d'insertion pour leur présenter les services de l'agence, nos méthodes et notre savoir-faire. Ce n'était pas toujours simple car nous n'avons pas une très bonne réputation mais ça me plaisait. Je recevais parfois des bénéficiaires du RMI sur demande d'un référent social. J'ai même fait des permanences d'accueil dans les services sociaux* ».

Le CEF doit faciliter l'accès aux services de l'ANPE des bénéficiaires du RMI grâce à sa relation avec l'ADLI. *« A l'agence, nous avons des méthodes, nous sommes rationnels. Souvent nous rappelions les règles du droit commun pendant les CLI, en particulier celles présidées par les élus, ou lors de l'instruction des contrats. Par exemple, les règles du SIFE individuel étaient strictes, mais l'ADLI discutait toujours, et tirait au maximum sur les fonds de l'Etat »*. Le SIFE est un Stage Individualisé de Formation à l'Emploi, financé par l'ANPE (100 heures maximum, budget 1 500 euros maximum) : *« Cette action s'adresse à tout demandeur d'emploi proche du marché du travail en vue d'une adaptation au poste du travail »* (note interne ANPE 1993).

Tous les CEF sont d'une part, membres d'une équipe constituée sous la direction fonctionnelle de la chargée de mission ANPE, membre du Bureau du CDI, et d'autre part, membres de l'agence locale pour l'emploi dont ils dépendent, sous la direction hiérarchique du directeur de l'agence. Cette double hiérarchie entraînait dans les faits une grande liberté d'action.

En effet, les « zones d'ombre » du partenariat entre l'Etat et le Conseil général laissent une marge de manœuvre aux acteurs des cellules d'appui en particulier pour les CEF. Le principe du co-pilotage dont l'objectif est la complémentarité entre les deux institutions entraîne des conflits de responsabilités comme nous le verrons plus finement dans le deuxième paragraphe. Ceux-ci se traduisent par des difficultés à trouver des compromis lors de la catégorisation des publics-cibles pour chacune des institutions. La « vision très sociale » du Conseil général et la volonté affichée de ne pas s'impliquer dans les politiques de l'emploi liées à une politique de désengagement de l'ANPE vis-à-vis du public RMI, entraînent dans les faits une forme d'inertie. Celle-ci se traduit par une activité professionnelle qui a des difficultés à être alimentée, en particulier pour les CEF. *« Nous n'avions pas de directives, pas d'objectifs, c'était plus à nous de créer notre activité. Pour les ADLI c'était différent car les associations socioculturelles les sollicitaient beaucoup pour se faire financer »* (CEF en poste de 1990 à 2004, entretien 2004).

Les acteurs de terrain s'auto-construisent leurs activités. Nous assistons alors à des pratiques professionnelles diverses. Pour certains leur métier est de recevoir le public RMI, pour d'autres la réception du public ne fait pas partie de leurs fonctions et doit rester marginale.

### ***Profil du CEF***

Pour les CEF, travailler dans le cadre du RMI c'est l'occasion de revenir aux fondamentaux de leur métier. Les pratiques professionnelles des agents ont évolué. En 1990, l'ANPE signe son premier contrat de progrès. L'Agence s'engage à réformer son organisation, l'État renforce ses moyens. L'ANPE se divise en trois services : « *un service immédiat* » et un « *service programmé* », pour les demandeurs d'emploi, un service « *relation entreprise* » pour les employeurs. Le « *service immédiat* » a pour principe d'accueillir en continu tout demandeur d'emploi qui se présente à l'ANPE sans rendez-vous. Cet accueil se fait dans des boxes ouverts sur le principe du guichet. Le *service programmé* est un temps d'accueil sur rendez-vous dans un bureau. Tous les agents tournent sur les trois postes, le principe étant la polyvalence. Pour les agents interrogés, 60 % de leur temps était en service immédiat. Ce poste réputé difficile, et très critiqué par les agents qui affirment ne pas pouvoir offrir un service de qualité dans les conditions proposées : principe du guichet, temps d'entretien de maximum vingt minutes.

Selon un CEF en poste en agence locale pour l'emploi de 1992 à 2002 : « *A l'agence c'est impossible de faire notre métier dans de bonnes conditions, nous recevons trop de monde. Et puis le Service Immédiat, j'en avais marre, tu reçois les gens à la chaîne. Sur le poste RMI, tu avais un rôle plus stratégique avec une volonté d'impact sur le développement des territoires. Tu participais à la construction des dispositifs d'insertion. Tu pouvais amener une réelle valeur ajoutée. L'accueil du public était une infime partie de notre poste. Nous étions plus là en soutien auprès des travailleurs sociaux on nous demandait notre avis, depuis ça a bien changé. En plus notre autonomie était totale, pas de hiérarchie* » (2004).

Les agents RMI étaient considérés comme les « *rebelles* » de l'ANPE (directeur d'une agence locale pour l'emploi de 1988 à 2006). L'équipe RMI se caractérisait par un fort taux de syndicalisme (85 %) ; ils étaient tous salariés de l'ANPE depuis au moins quinze ans et ont résisté à la mise en œuvre du premier contrat de progrès ANPE. Ils se sentent concernés par les problèmes de l'insertion et leur action est animée par une forme de militantisme.

Selon un CEF, en poste de 1992 à 2003, à la retraite depuis 2005 : « *Ce qui était intéressant c'était les rencontres avec les partenaires, de pouvoir analyser les projets des structures associatives et vérifier leurs pertinences avec les besoins des individus. Nous pouvions confronter notre façon de voir les choses avec les assistantes sociales ce qui était*

*très enrichissant. C'était bien d'avoir aussi la vision sociale. Et puis nous retrouvions la dimension humaine de notre travail. A l'époque nous n'avions pas de statistiques à rendre ni d'objectifs quantitatifs en termes de réception du public. Chaque CEF faisait comme il le souhaitait en fonction de son territoire. Le plus souvent nous ne recevions pas le public sauf exception, quand le président de CLI le demandait ou pour un financement de formation dans lequel le projet de retour à l'emploi n'était pas très clair » (2005).*

Le recrutement était basé sur le volontariat et décidé en commission paritaire suivant les règles internes à l'ANPE en matière de mouvements du personnel. Si le Conseil général cofinçait les postes, les agents lui étaient imposés.

Les agents RMI au sein des agences locales avaient la réputation d'être peu présents. Chacun décide de sa présence ou non aux réunions de service de l'agence locale à laquelle il est rattaché, en fonction de son emploi du temps et de l'intérêt qu'il y voit. Celles-ci pouvaient être considérées soit comme des lieux de ressources pour leur activité d'expertise, ainsi que des moments durant lesquels ils peuvent faire part de leurs pratiques pour permettre « *un traitement adapté du public RMI pour un meilleur accès au droit commun* » (PDI, 1992 : 18), soit comme un lieu de gestion des ressources humaines, qu'il vont voir pour déposer leurs congés et récupérer leurs tickets restaurants.

Selon le CEF cité *supra* : « *Les directeurs d'agence ne nous comptaient pas dans leur effectif réel. Comme les agents ils considéraient que le traitement du public au RMI entraînait une surcharge de travail. Par contre la réunion mensuelle des CEF RMI nous permettait d'avoir toutes les nouvelles de l'agence. Celle-ci nous ne la rations pas. J'aimais bien, nous pouvions échanger sur notre travail, discuter, mais aussi faire part de nos mécontentements auprès de la chargée de mission qui d'ailleurs avait du mal à nous tenir. Des fois il y avait un brouhaha ! En général nous en avions après le CG dans certaines cellules d'appui les relations étaient mauvaises avec les ADLI pour des raisons de choix sur les contrats d'insertion ou sur les actions associatives. On peut dire qu'il y avait parfois des confrontations, nous ne voyions pas les choses pareilles et de la part des CEF on se moquait des ADLI qui n'avaient aucune méthode hormis leur bon cœur. Nous on se considérait comme plus professionnels* » (2005).

Le CEF est une sorte d'*électron libre* qui, à l'extérieur de son institution, porte un discours valorisant pour l'ANPE avec la mise en avant de son professionnalisme et de ses outils, et qui à l'intérieur de sa structure peut, s'il s'y intéresse, essayer de *faire bouger les lignes*

dans une logique de *missionnaire-militant*, « *on essayait de faire rentrer un peu de social à l'ANPE* » (CEF de 1993 à 1999, entretien 2005).

Le CEF et l'ADLI sont les deux acteurs-clés du dispositif, ils sont les opérateurs au quotidien du principe de co-pilotage inscrit dans la loi. Tous deux s'inscrivent dans les grands axes définis dans le PDI, ils sont les chevilles ouvrières du PLI, et grâce à leur connaissance du territoire, sont les outils d'aide à la décision des présidents de CLI.

Si les deux profils sont différents par leur origines professionnelles et leurs formations, le CEF<sup>12</sup> et l'ADLI ont en commun leur volonté de revenir aux mêmes fondamentaux de ce qu'ils estiment être leur profession. Les valeurs qui les unissent sont l'humanité, le respect, l'écoute, la compréhension, et une action militante et revendicatrice.

### 1.2. Insertion sociale *versus* insertion professionnelle

Chacun se définit comme un professionnel de son champ de compétences et respecte l'expertise de son partenaire :

- ADLI : « *L'emploi et le logement c'est l'Etat, la santé et l'insertion sociale c'est le département* » (2004).
- CEF : « *Quand je reçois des gens qui sont trop cassés par leur situation sociale, je les envoie directement soit vers le médecin soit vers l'ADLI, mon travail c'est de repérer leurs compétences pour trouver un travail ce n'est pas de les écouter et de les aider dans leurs difficultés familiales ou financières* » (2004).

Malgré les divergences entre ces deux acteurs opérationnels, l'analyse des PDI et du fonctionnement des CLI, ainsi que des cellules d'appui, démontre que l'ADLI et le CEF trouvent un compromis autour des valeurs de responsabilité et de solidarité de l'action publique. L'insertion produite par ces deux acteurs clés de la cellule d'appui oscille, au cas par cas, entre une acception sociale et une acception professionnelle.

Les relations entre les agents de l'Etat et les agents du département reflètent le plus souvent les relations entre le préfet et le président du Conseil général au sein du CDI. Au sein du CDI, le président du Conseil général rappelle lui-aussi la responsabilité de l'Etat en matière d'emploi et de logement.

---

<sup>12</sup> Les origines professionnelles des agents ANPE sont diverses.

Selon la directrice de l'Insertion des Bouches du Rhône de 1989 à 2000, membre du Bureau du CDI : *« Le département a une responsabilité en matière d'action sociale depuis les lois de décentralisation de 1982, et ses responsabilités nous étions prêts à les assumer. Nous avons les professionnels pour et les 17 % du montant du RMI obligatoires nous les mettions. Maintenant nous ne pouvions pas agir sur la création d'emploi et le développement économique, c'était à l'Etat d'agir, de même pour la création de logements sociaux là nous étions aussi sur les compétences de l'Etat mais aussi des communes ».*

L'interpellation de l'ANPE par le président de CLI ou par les techniciens du département est régulière. La directrice d'une agence locale pour l'emploi, membre de la CLI étudiée, nous confie en 2005 : *« La hausse du nombre de rmistes sur le territoire, c'était à cause de l'ANPE ! Le non accès à l'emploi des rmistes, c'était à cause de l'ANPE ! C'est vrai qu'à l'agence les agents avaient tendance à ne pas recevoir les personnes au RMI, en se disant il y a le dispositif RMI. Mais tout mettre sur notre compte, c'était un peu fort. Quand j'allais en CLI je m'armais de patience et j'attendais que ça passe ».*

L'objectif des PDI porte en particulier sur l'accueil des bénéficiaires et l'accès aux droits fondamentaux auxquels les rmistes ne peuvent pas accéder car ils sont hors champ de la protection sociale attachée au statut de salarié. Le RMI est perçu comme un outil de lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale. Le Conseil général, à travers sa participation financière au dispositif RMI, s'adresse au public qui ne peut accéder au marché du travail. Pour ceux qui bénéficient du RMI mais qui sont jugés comme ayant les capacités pour accéder au marché du travail, le Conseil général refuse de « payer » et estime que l'Etat doit prendre ses responsabilités. Le RMI est pour ce public une protection à travers sa rémunération, mais celle-ci doit être exceptionnelle et transitoire. Toute l'argumentation des techniciens du département tourne autour de la responsabilité de l'Etat dans les difficultés d'accès à l'emploi et aux logements de ces populations. De nombreuses décisions de CLI illustrent cette position. Ainsi le cas de Monsieur X qui souhaite faire une formation de chauffeur poids-lourds et qui sollicite le Conseil général pour une aide financière ; l'ADLI rappelle alors au directeur de l'ANPE sa responsabilité en matière de formation ; le contrat est ajourné avec une réorientation vers l'ANPE.

Jusqu'en 1998, et depuis la création de la direction de l'Insertion en 1989, le Conseil général nomme un chargé de mission de la direction des Affaires sociales du département pour coproduire, avec l'Etat représenté par le préfet, la DASS et les services déconcentrés du ministère du travail, un Plan Départemental d'Insertion. La mise en œuvre du PDI est le



résultat d'un compromis entre l'Etat et le département sur ce qui doit être pris en charge par le dispositif RMI. Les représentants de l'Etat tentent de faire financer par le RMI des actions qui sont de son ressort comme le logement, la santé ou l'emploi, tandis que le département souhaite renvoyer celui-ci à ses responsabilités en ne voulant financer que des actions d'insertion sociale à visée socio-éducative et socioculturelle.

*« L'emploi ce n'était pas au dispositif RMI de s'en occuper ou alors de façon très exceptionnelle, c'était à l'ANPE et donc à l'Etat de faire son travail »* (ancien conseiller technique auprès de la direction de l'Insertion de 1989 à 2001, entretien 2005).

Pour le département, le bénéficiaire du RMI est avant tout un citoyen que l'Etat doit protéger, le dispositif n'étant censé qu'intervenir à la marge. L'Etat doit jouer son rôle de protecteur face aux risques liés à l'emploi car il est le garant de la cohésion nationale dans une société fondée sur le salariat. De nombreuses actions du PDI sont alors cofinancées par le dispositif RMI et l'Etat particulièrement les chantiers d'insertion. Les modes d'évaluation de ces actions sont alors très différents.

*« Pour l'Etat chaque année nous devons rendre des comptes sur le nombre de retours à l'emploi que nous avons obtenu, alors que pour les représentants du dispositif RMI nous faisons surtout un compte-rendu de notre activité et un point sur les moyens mis à la disposition des usagers »* (directeur d'une entreprise d'insertion depuis 1993, entretien 2007).

Nous sommes alors plus dans une logique d'obligations de moyens que dans une logique d'obligations de résultats. L'Etat finance aussi seul des actions d'insertion professionnelle dans lesquelles il donne la priorité aux bénéficiaires du RMI comme des centres d'alphabétisation ou des actions de remobilisation professionnelle<sup>13</sup>.

Le dispositif RMI est l'occasion pour de nombreux travailleurs sociaux du secteur associatif et institutionnel de mettre en application des actions militantes fondées sur la promotion de la citoyenneté comme l'accès à la culture.

*« L'accès à la culture pour les plus démunis permet l'acquisition de l'autonomie à travers le développement et le respect de soi et le retour de la dignité afin de pouvoir exercer leur citoyenneté »* (extrait d'un projet d'action porté par une association de poètes financée par le PDI de 1998 à 2000).

---

<sup>13</sup> Les bénéficiaires du RMI font un bilan professionnel avec l'aide de psychologues.

L'insertion sociale passe donc par l'accès au soin et à un logement décent et par l'acquisition d'une conscience citoyenne par les plus exclus. Les bénéficiaires du RMI sont considérés comme des victimes d'un système social qui exclut les plus fragiles. À travers des actions d'insertion sociale, le dispositif RMI est un moyen pour chacun de s'exprimer et de retrouver sa place dans la société. Le retour à l'emploi n'est pas considéré comme une fin en soi.

*« Nous, on est là pour aider les gens à se sentir bien même s'ils n'ont pas d'emploi, pas pour leur permettre de retrouver du travail. Notre objectif est de préserver la dignité des individus »* (directeur d'une salle de sport financée dans le cadre du PDI de 1994 à 2002).

L'action socioculturelle est au service de l'insertion comme le démontre la mise en œuvre du PDI et le fonctionnement des CLI. L'objectif est alors de promouvoir les initiatives locales en matière de lutte contre l'exclusion autour de deux items en particulier : l'insertion sociale ; l'insertion par la santé.

L'Etat et le Conseil général s'entendent pour que l'accueil des bénéficiaires ou des futurs bénéficiaires du RMI soit une priorité du dispositif local d'insertion. En 1993, le PDI instaure une charte de l'accueil construite en partenariat avec ces nouveaux acteurs de l'insertion.

Cette charte pose un certain nombre de principes basés sur la valorisation de la citoyenneté des personnes accueillies. *« L'accueil doit reconnaître la valeur de la personne en la situant au sein de la société régulatrice des rapports sociaux et garante des droits : la personne est un sujet de droit »* (Art 3 Titre 1, Charte de l'accueil, PDI 1993, annexe 1 : 2). La charte fait référence au préambule de la Constitution – *Tout être humain qui, en raison de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* – et pose l'insertion comme un droit fondamental. *« L'impératif national d'insertion mentionné en préambule induit le droit à l'accueil, et à un suivi approprié, pour toute personne en difficulté. Il en résulte un devoir d'accueil pour les organismes qui en sont chargés* (Ibid). Le collectif doit assumer ses responsabilités face aux situations d'exclusion dans lesquelles peuvent se trouver des bénéficiaires du RMI. Cette charte rappelle *« les devoirs »* de la personne qui assure cette fonction d'accueil. Sans aborder réellement la question de la professionnalisation, est notée l'importance de la constitution d'une *« culture commune »* (Ibid : 3) et de la complémentarité des différents acteurs.



L'accueil est un mode d'action publique fortement lié à la contractualisation qu'instaure la loi sur le RMI ; la qualité de l'accueil est posée comme une des conditions d'un parcours réussi pour les individus. « *Chaque contrat témoigne de la volonté de rencontre, d'écoute et donc d'accueil. L'accueil est pour la personne en difficulté un lieu où rencontrer d'autres personnes pour dépasser son isolement et partager son expérience de vie. Il est pour cette personne un temps où mobiliser son interlocuteur afin que celui-ci l'aide à définir, adapter ou poursuivre son parcours, et ou obtenir les moyens de franchir une étape supplémentaire vers sa pleine insertion dans la communauté* » (Ibid).

## **2. Le partage des compétences au service d'une politique expérimentale**

Si l'organisation de la mise en œuvre du RMI est dictée par la loi de 1988, abrogée par la loi de 1992, le contenu du PDI et du PLI est de la responsabilité des acteurs locaux. Il est le produit de négociations locales au sein du CDI et au sein de la CLI. Les travaux du CDI et de la CLI sont eux-mêmes le résultat de négociations entre des techniciens membres du Bureau du CDI, et membres de la cellule d'appui. Deux termes symbolisent ce contenu : l'expérimentation et le militantisme.

Le rôle des pouvoirs publics est d'aider les plus démunis à vivre le mieux possible leur situation. La reconquête de la citoyenneté est un souci pour les acteurs locaux qui s'inscrivent dans des logiques éducatives et culturelles.

### **2.1. L'émergence de nouveaux acteurs au service de l'innovation sociale**

L'objectif de l'insertion pour le Conseil général est une restauration de la citoyenneté qui doit émerger des ressources locales. Face à la conjonction de la hausse du nombre de bénéficiaires<sup>14</sup> et l'action militante de nombreux travailleurs sociaux pour casser la relation duelle entre le travailleur social et l'usager, la mise en œuvre du PDI est l'occasion d'expérimenter de nouvelles formes d'actions sociales. Le dispositif RMI est conçu comme un catalogue d'actions éducatives et socioculturelles fortement marquées par le militantisme des acteurs. Basé sur les notions de *projet de vie* et de *bénéficiaire-acteur de*

---

<sup>14</sup> En 1990, il y avait 37 000 bénéficiaires dans les Bouches du Rhône ; le chiffre n'a cessé d'augmenter pour atteindre 70 000 en 2000.

*son insertion*, l'objectif est un retour à l'autonomie par l'affirmation de la citoyenneté et la valorisation des droits des bénéficiaires : promotion d'actions culturelles et associatives, foisonnement d'initiatives locales de proximité, etc. La préoccupation des acteurs est de lutter contre l'exclusion sociale grâce à une forte mobilisation du secteur associatif dont les membres sont souvent eux-mêmes au RMI ou embauchés en contrats aidés. C'est l'opportunité pour des structures socioculturelles de trouver des financements leur permettant d'exister.

Selon le directeur d'une troupe de théâtre financée dans le cadre du RMI de 1993 à 2000 : *« Nous au départ on est une troupe de théâtre qui a pour vocation de diffuser l'art théâtral auprès du plus grand nombre et en particulier auprès des plus démunis. Quand le RMI est arrivé on a décidé de demander de l'aide au département pour exercer notre activité auprès des bénéficiaires du RMI. On s'est associé à une association de lutte contre l'illettrisme pour mettre en place une action d'insertion sociale alliant théâtre et alphabétisation »* (2004).

Dans la mise en forme autant que dans le contenu, les premiers PDI révèlent la volonté des acteurs publics de réfléchir sur la notion de pauvreté et sur la place des bénéficiaires du RMI au sein de la vie collective. Des associations impliquées idéologiquement dans la lutte contre l'exclusion sont conviées à leur élaboration et les actions financées s'appuient sur une vision citoyenne et républicaine de la lutte contre la pauvreté.

Le concept d'économie sociale et solidaire est promu au travers de la mise en œuvre d'un service spécifique au sein du département. L'accompagnement des bénéficiaires est conçu comme un soutien et une assistance, une action éducative. Il permet de sortir de l'isolement d'apporter un secours à la personne, la soulager. Nous sommes dans une logique redistributive de compensation. La participation citoyenne est un acte d'insertion pour les bénéficiaires du RMI. Elle passe par les loisirs, le bien-être, par une volonté de lutter contre la ghettoïsation.

*« La plupart des actions d'insertion présentes sur le territoire étaient des actions d'insertion sociale. A travers les projets d'insertion financés il y avait une volonté de donner la parole aux bénéficiaires et de leur permettre d'accéder à une réelle citoyenneté. On finançait un atelier de poésie, un atelier de théâtre, une salle de sport »* (ADLI en poste de 1992 à 2005, entretien 2005).

Le RMI contribue au développement du tissu associatif<sup>15</sup>. Cette loi permet l'émergence de leaders associatifs qui alimentent une réflexion locale sur la lutte contre l'exclusion. Ils participent aux processus de décision grâce à leur présence aux CLI et à la proximité des relations existantes avec les techniciens du département responsables de l'élaboration du PDI.

Trois types d'association peuvent être définis : les associations d'insertion professionnelles, les associations d'insertion sociale et les associations catégorielles. Ces dernières se définissent en fonction d'un public spécifique : les femmes, les handicapés, les toxicomanes, les tsiganes... La majorité sont des associations qui se positionnent avant tout sur l'insertion sociale, mais nous verrons dans une deuxième partie qu'avec le temps, la frontière entre les associations d'insertion sociale et les associations d'insertion professionnelle devient de plus en plus floue.

Sur le modèle que décrit Annette Jobert (2006) les CLI peuvent être qualifiées comme des *« lieu(s) de valorisation des « compétences stratégiques » des territoires. C'est en leur sein que s'organisent la coopération entre les acteurs et la mutualisation des moyens »*. Ceux sont des lieux de réflexion auxquelles participent les acteurs concernés par les questions de pauvreté.

*« Au début les associations étaient très présentes, surtout les associations d'aide au logement, alors que les représentants de l'Etat étaient absents, en particulier l'ANPE. Chaque mois un petit déjeuner était organisé avant la CLI. Nous présentions les contrats qui demandaient des financements et nous recevions des associations qui nous présentaient des projets d'insertion sur le territoire. C'était alors l'occasion de débats sur l'intérêt de créer des lieux d'écoute pour les bénéficiaires »* (ADLI en poste de 1992 à 2005, entretien 2005).

Les acteurs mènent une réelle réflexion sur la stigmatisation des bénéficiaires du RMI, comme le montre l'expérience du Gymnase Gaby. En 1990, la DASS et le Conseil général financent une structure associative qui accueille ensemble bénéficiaires ou non

---

<sup>15</sup> En 2007, l'observatoire de la vie associative a lancé une enquête auprès de toutes les structures associatives référencées par le département des Bouches du Rhône (725) comme ayant un lien avec le secteur de l'insertion. 63% existent depuis 1990. *Les associations et l'insertion dans les Bouches du Rhône paysage et tendances*, <http://www.cg13.fr>.

bénéficiaires du RMI pour faire du sport. Ce lieu est conçu comme un lieu de détente et de rencontre. L'objectif est de « lutter contre la ségrégation sociale ».

*« Quand tu es en survêtement tout transpirant à cause de l'effort, peu importe la richesse. Que tu sois prostituée maghrébine, seule au RMI, mariée et prof d'histoire, tu es tout rouge de la même façon. C'est pour ça que nous souhaitons mélanger tout le monde et ne pas faire des séances spécifiques pour les rmistes »* (directeur du Gymnase Gaby de 1989 à 2004, entretien 2007).

*« En fait, c'est drôle, mais dans la salle, quand les gens font du sport, on parle de tout sauf des problèmes, ou alors les gens en discutent en buvant un café au comptoir. Mais en fait, c'est vrai qu'on n'est pas là pour ça et en même temps, c'est ça qui est bien pour moi : je ne suis pas entouré de gens qui ont des problèmes parce qu'il y a de tout dans ce lieu, et j'oublie un peu les miens en m'entraînant... (...) il y a des gens à qui, apriori, je n'aurais jamais parlé ou adressé la parole, et bien à Gaby, on discute. Parce qu'aussi il y beaucoup d'entraide physique ça représente un mode de contact très important... »* (bénéficiaire du RMI, 2004).

L'accès aux droits passe aussi par des actions de communication. Par exemple, la mise en place d'une revue trimestrielle à destination des bénéficiaires du RMI montre la volonté commune de l'Etat et du Conseil général au niveau du CDI d'informer les bénéficiaires.

*« C'est moi et les autres ADLI qui nous occupons de la revue, les autres et en particulier les CEF on ne le voyait jamais. Tout le monde trouvait ça très bien mais dans les faits personne ne voulait s'en occuper. Au départ on avait pensé faire participer les bénéficiaires pour leur donner la parole, mais on a assez vite compris que c'était trop compliqué. Alors on a plutôt construit une sorte de catalogue des mesures RMI »* (ADLI en poste de 1989 à 2005, retraitée, entretien 2005).

Mais, s'il y a un affichage politique commun au niveau départemental, les priorités des acteurs de terrain sont différentes.

## **2.2. L'évaluation, un outil de connaissance de la pauvreté**

Comme nous l'avons vu dans la partie introductive, l'évaluation fait intrinsèquement partie des lois sur le RMI. Les dispositifs sont évalués et sont conçus comme des systèmes qui répondent aux besoins des territoires dans lesquels ils se déclinent. La construction de cette réponse se fait en fonction du diagnostic posé par le dispositif lui-même.

De nombreux acteurs de terrain découvrent une population qui n'a pas pour habitude de fréquenter les services sociaux : *« On a vu arriver de vieux papis maghrébins qui dorment dans les hôtels du centre-ville et qui avaient de gros problèmes dentaires, des femmes seules sans enfants dans un très grand dénuement Au début nous faisons surtout des contrats santé. Le RMI était alors une réelle opportunité pour soigner et aider des populations que nous n'aurions sinon jamais rencontrées »* (assistante sociale en poste sur le même territoire depuis 1985, entretien 2005).

Le RMI est un outil de connaissance et d'évaluation d'une *nouvelle pauvreté* qui jusqu'alors restait invisible. Comme le souligne la Commission Nationale d'Evaluation (Vanlerenberghe, Sauvage, 1992), le RMI répond aux besoins d'individus restés longtemps éloignés du marché du travail et dont la réalité n'était pas prise en compte. Le RMI soulève alors la question des *« normaux inutiles »* (Castel, 1995). La Commission Nationale d'Evaluation souligne aussi l'intérêt d'un co-pilotage pour une prise en compte globale des individus. En effet, le RMI pose la double question de la grande pauvreté et du chômage de masse, en mettant en exergue un chômage d'exclusion.

Les structures associatives sont considérées par les pouvoirs publics comme détentrices de cette connaissance. Leur rôle est de faire remonter la parole des bénéficiaires mais aussi leurs besoins. Deux éléments justifient leur légitimité : beaucoup des responsables associatifs étaient eux-mêmes d'anciens bénéficiaires du RMI ; certaines structures ont une antériorité dans le domaine de la lutte contre la grande pauvreté.

La construction de cette double évaluation se fait dans différents lieux et passe aussi par la construction d'outils statistiques au niveau local et départemental. Trois lieux formels peuvent être répertoriés : les commissions techniques, les CLI et le CDI.

L'évaluation du dispositif local est mise en œuvre dans les CLI au moment des reconductions des actions ou des présentations de nouveaux projets, mais aussi lors de l'évaluation des contrats d'insertion. Les principes d'évaluation des contrats d'insertion sont inscrits dans la charte d'accueil.

*« Le premier accueil est un temps d'enregistrement de la mémoire. Il suppose la reconnaissance du cheminement antérieur, il est le début d'un processus qui engage chacune des parties. Ensuite à chaque étape, la démarche d'accueil se renouvelle, dans la continuité de la relation de la personne à un interlocuteur référent clairement repéré,*

*continuité qui permet une réelle évaluation du chemin parcouru eu égard aux engagements pris » (PDI 1994). Nous allons voir dans les faits comment ces principes sont appliqués.*

### **2.2.1. L'évaluation en CLI**

Sur la CLI étudiée (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> arrondissements de Marseille), une centaine de contrats arrivent chaque mois à la cellule d'appui. Il est prévu une réunion de la CLI par mois. Les acteurs de la cellule d'appui décident de mettre en place des « pré-CLI » qui permettent de faire le tri entre d'une part, les « contrats validés d'office » et d'autre part, les « contrats à problème » qui passent en CLI. Ces « pré-CLI » se déroulent avec le secrétaire de CLI, qui reçoit et enregistre les contrats, et prioritairement le médecin, le CEF et l'ADLI.

Selon une ADLI en poste de 1990 à 2004, retraitée : *« Nous avons vite été dépassés par le nombre de contrats. Nous les lisions à peine, ils étaient souvent vides et nous validions car nous étions conscients du peu d'aide que nous pouvions apporter à ces personnes. La validation du contrat leur permet d'accéder au moins aux transports gratuits. Les demandes de financement de permis de conduire (ne dépassant pas 4000 Francs) ou de financement pour s'inscrire au DAEU<sup>16</sup> étaient toujours acceptées car nous nous disions qu'au moins ces gens avaient envie de faire quelque chose. Nous financions des cours de guitare pour les enfants des bénéficiaires du RMI dans un souci de prévention et des chauffages pour les appartements » (2004).*

Le témoignage de cet ADLI montre que les acteurs oscillent entre une forme de fatalisme et une volonté de contractualiser pour permettre un accès aux premiers droits. *« C'est vers le début des années 90 que cette éventualité un peu effrayante d'une installation dans l'insertion commence à s'imposer. Les évaluations du RMI montrent que l'on en sort rarement par l'emploi et que, si insertion il y a, elle serait donc le plus souvent « sociale, » sans que l'on sache pourtant exactement ce que cela veut dire » (Castel, 1998).* Ce constat a des incidences profondes sur le travail social et les interventions sociales. La tâche traditionnelle des travailleurs sociaux était de réduire l'écart, de ramener la « marge » vers le « centre ». Or *« Aujourd'hui il semble que le statut même de la marge ait changé, ou plutôt se soit dilué jusqu'à perdre ses repères. Comment la définir, où passe la frontière avec le régime commun ? Il existe plutôt un nombre croissant de situations incertaines et la question de résorber la marge ne se pose sans doute plus (celle de l'exalter non plus*

---

<sup>16</sup> Diplôme d'Accès aux Etudes Universitaires.

*d'ailleurs). Le travailleur social est alors comme un passeur qui s'apercevrait en cours de traversée qu'il n'y a plus de berges où conduire son passager » (Ibid).*

Mais le témoignage de cet ADLI montre aussi que le contrat est un droit et, en particulier pour les référents sociaux, un droit à la mobilité. La gratuité des transports étant liée à la signature du contrat d'insertion, il y a de nombreux contrats appelés « *contrat carte de bus* ». Si ces contrats entraînent des débats au sein du collectif de travail étudié, les acteurs de la cellule d'appui estiment que la mobilité est une nécessité quotidienne pour les bénéficiaires du RMI. « *Ils demandent la carte de bus et c'est justifié : les supermarchés ne sont pas en centre-ville. Quand tu as des enfants, tu as besoin de les amener faire des choses, voir la famille, maintenir le lien* ». La mobilité est une condition de l'insertion des bénéficiaires. C'est un moyen de préserver une vie sociale et de ne pas ghettoïser le territoire.

D'après un référent social : « *Si on veut que les gens trouvent du travail, il faut leur faciliter la vie. Pour les nouveaux arrivants, si on veut qu'ils s'adaptent et qu'ils puissent se créer des liens il faut leur permettre tout de suite de pouvoir changer de quartier et se déplacer, sinon ils vont rester entre eux et multiplier les réseaux parallèles dans lesquels ils s'installent. Il y a plein de familles très mal logées dans le quartier qui veulent pas partir même si on leur propose un appartement mieux ailleurs, parce qu'ils ne connaissent pas. La carte de bus c'est la base, après si la personne on lui a facilité les déplacements pour régler tous ces problèmes, on peut passer au projet professionnel* » (2004).

Devant le nombre croissant de contrats d'insertion, les acteurs de la cellule d'appui organisent des pré-CLI quelques jours avant chaque CLI mensuelle. Ces pré-CLI permettent de faire un tri entre les contrats présentés en CLI et ceux validés directement par les techniciens de la cellule d'appui. Les contrats stipulant un accompagnement social étaient systématiquement validés et ne passaient pas en CLI ; seuls les contrats stipulant des demandes de financement passaient en CLI.

Il y a deux sortes de CLI : celles présidées par l'Etat, celles présidées par les élus locaux (Encadré 5). Les CLI présidées par les agents de l'Etat (préfet, chargés de mission DASS) sont plus pointilleuses et évaluent les contrats d'insertion en fonction d'un retour éventuel sur le marché du travail. Les CLI présidées par les élus du département sont considérées comme plus souples, leur jugement étant souvent basé sur une logique clientéliste ou militante contre un système perçu comme injuste.



**Encadré 5. La CLI selon une ADLI (entretien 2004)**

*« J'ai travaillé dans les deux (CLI présidées par les agents de l'Etat et CLI présidées par les élus du département). La CLI du préfet demandait plus de justificatifs pour les demandes de financement, nous convoquions des gens quand nous avions des doutes sur la réalité d'une situation. Les permis de conduire étaient financés uniquement s'il y avait une promesse d'embauche. Dans les CLI élus on était plus dans une logique de plainte des bénéficiaires qui sont souvent allés voir les élus avant les sessions. En 5 ans je n'ai vu qu'une seule fois une personne convoquée. Elle l'avait été car la situation décrite dans le contrat nous avait paru catastrophique et nous avons décidé de tenter de l'aider le plus pertinemment possible. De même pour les projets associatifs les représentants d'association avaient souvent de très bonnes relations personnelles avec les élus. (...)*

*Les reconductions de financement étaient pratiquement automatiques. Plus que d'évaluer les actions d'insertion mon travail consistait à recevoir des porteurs de projets associatifs et de les aider à se développer tout en intégrant la problématique de l'exclusion sociale des bénéficiaires du RMI. Nous n'avions qu'une envie c'était expérimenter des choses nouvelles, essayer et voir si ça marchait. De toute façon nous tâtonnions. (...)*

*Quand on a commencé nous n'avions pas tellement le choix au niveau des partenaires associatifs, nous avons donc travaillé avec ceux qui se présentaient et ceux que nous connaissons ».*

Si les dossiers de renouvellement présentés proposent quelques données statistiques sur le nombre de personnes accueillies et sur leur profil socioéconomique, ils retracent surtout des histoires de vie présentées comme des témoignages. Il n'existe aucune grille d'évaluation des actions financées, chaque CLI finance des projets en fonction des liens tissés avec le tissu associatif local et les affinités personnelles des différents acteurs. Certaines associations sont dotées d'une bonne réputation basée sur les difficultés des publics accueillis. *« Les associations qui accueillent un public extrêmement démunis sans logement ou avec des problèmes sociaux graves comme la toxicomanie, nous les finançons automatiquement sans demander aucun résultat »* (ADLI, 2005).

Le PDI comme le fonctionnement des CLI reflètent une vision socioculturelle du rôle des pouvoirs publics teintés de clientélisme et de militantisme basé sur l'égalité des droits et la promotion des individus. Le bénéficiaire du RMI perçu comme un citoyen déchu de ses droits, en particulier par les acteurs du secteur associatif, ou comme un électeur potentiel, en particulier par les élus locaux, doit retrouver sa dignité à travers des actions culturelles ou sportives au service de l'insertion. A travers cette politique, on peut voir une volonté d'éviter toute situation conflictuelle et une certaine façon d'acheter « la paix sociale ».



L'insertion professionnelle ne relève pas du RMI mais de l'action de l'Etat. Si l'exclusion est bien perçue comme un problème dû au manque d'emploi, l'insertion, elle, doit être avant tout sociale pour les bénéficiaires du RMI perçus comme extrêmement éloignés du marché du travail. Le département refuse de considérer le PDI comme l'une des trois composantes du système de couverture du risque chômage en France – les deux autres composantes étant l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS) et le régime d'assurance chômage (Allocation de Retour à l'Emploi / ARE).

### ***2.2.2. L'évaluation au sein du CDI***

Le CDI, comme nous l'avons vu, est le lieu décisionnel du co-pilotage Etat - Conseil général. Le CDI finance des actions de recherche menées par des chercheurs très proches des politiques. Ils assurent un rôle de conseillers experts qui, comme nous le verrons dans les deuxième et troisième chapitres de cette partie (chapitres 5 et 6), s'intensifiera dans les années à venir. Leur légitimité fait l'unanimité, autant pour l'Etat que pour le Conseil général. Ils deviennent membres du Conseil Départemental de Concertation créé en 1994 (Annexe 3).

Les évaluations sont avant tout statistiques grâce aux données chiffrées produites par la DASS et la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). L'ANPE, qui est pourtant un partenaire du dispositif, ne transmet pas automatiquement ses données statistiques au CDI. L'Agence estime que ces données appartiennent à l'établissement et que le CDI doit faire une demande auprès de la direction régionale de l'ANPE qui évalue alors la pertinence de la diffusion de ses statistiques. La façon dont sont diffusées les statistiques de l'ANPE au CDI constitue un baromètre significatif de l'état des relations entre le Conseil général et l'ANPE. Les conflits entre les deux institutions sont nombreux. Ils portent en particulier sur les postes mis à disposition, leur nombre et leur qualification. De façon régulière, 30 % des postes ne sont pas pourvus. Leur contenu était flou et les pratiques professionnelles extrêmement diverses. L'implication de chaque agent dépendait essentiellement de sa propre volonté et peu des engagements institutionnellement souscrits par l'agence.

### ***2.2.3. L'évaluation des besoins en commission technique***

Les commissions techniques sont des lieux conçus comme des temps d'échange et de mutualisation des compétences entre les différents acteurs concernés par le dispositif RMI (PDI 1989-1990). Elles sont mensuelles et thématiques et s'inscrivent dans les différents items de l'insertion prévus par la loi. Elles sont organisées par les membres de la cellule

d'appui et plus spécifiquement par les ADLI qui sollicitent les autres acteurs en fonction des sujets traités. Le choix de ceux-ci doit être arrêté en fonction des besoins des territoires et des demandes des acteurs de terrain. Une rencontre avec ceux-ci est prévue avant chaque commission pour déterminer les thèmes à traiter.

Les ADLI invitent en commission technique les structures associatives financées dans le cadre du PLI. Les associations peuvent ainsi présenter leurs actions aux travailleurs sociaux chargés de la mise en œuvre de la contractualisation. L'objectif est aussi de rendre attractives ces structures pour que les acteurs en contact direct avec les bénéficiaires du RMI orientent les publics.

C'est aussi un moyen pour les membres de la cellule d'appui d'évaluer le niveau de connaissance du dispositif RMI par les travailleurs sociaux. Le nombre de personnes présentes est un indicateur du dynamisme du territoire. C'est un outil d'animation du territoire. C'est un lieu d'expression pour les acteurs de terrain qui permet à ceux-ci de faire part de leur activité quotidienne.

Mais très vite ces réunions ont perdu de leur attractivité et les ADLI se sont retrouvés seuls à mettre en place les ordres du jour. Ainsi, selon cette ADLI en poste de 1989-2005, retranscrite : *« Personne ne venait, tu sais les collègues dans les DISS, les CCAS ou après les lieux d'accueil ils ont vite été débordés. Les temps de validation des contrats (d'insertion) étaient de plus en plus longs. Au quotidien elles sont pressées par les urgences à traiter alors pour les motiver. En plus, ce n'est pas trop dans notre culture pour nous les vieilles AS (assistantes sociales). Il faut voir que c'était il y a presque vingt ans. Le partenariat on ne connaissait pas. (...) Pour les collègues l'agent de l'ANPE c'est un « étranger ». En plus elles ont une très mauvaise image de l'institution. Elles ont toujours un exemple d'une famille qui a eu des problèmes avec l'ANPE. Si on faisait une thématique Santé alors elles étaient un peu plus présentes mais bon ! »* (2006).

Les commissions techniques avec le temps se vident de leur substance. En parallèle, se met en place dès 1992 le Réseau Solidarité Provence (RSP : Encadré 6), sous l'impulsion d'acteurs associatifs qui souhaitent peser sur les décisions politiques prises dans le champ de l'insertion. Pour les salariés des structures associatives ce réseau est un lieu d'échanges de pratiques, mais aussi une source d'information. C'est aussi un lieu de proposition d'actions d'insertion auprès du Conseil général et de possibilité de collaborations entre les

structures. C'est ainsi qu'une action de conseil en nutrition a été élaborée et financée dans le cadre du PDI.

**Encadré 6. Le Réseau Solidarité Provence selon un responsable associatif membre fondateur (entretien 2006, extrait)**

*« Au début nous étions très présents sur les commissions techniques mais très vite nous avons compris la lourdeur du système. Les ADLI avaient une approche trop administrative et puis elles connaissaient mal le terrain. Alors nous nous sommes dit que nous devons monter un réseau dans lequel nous pourrions nous exprimer librement sans les financeurs. Nous invitons les travailleurs sociaux individuellement. Ce n'était pas la structure que nous invitons mais l'individu. Lorsqu'ils venaient c'était sur leur temps personnel, même si certaines structures acceptaient de dégager du temps à ses salariés pour venir ».*

*« En général les structures associatives les plus militantes, les travailleurs sociaux des DISS ou des CCAS n'avaient jamais l'autorisation. Nous n'invitions pas les membres de la cellule d'appui, de toute façon nous n'avons pas du tout les mêmes préoccupations ».*

*« Grâce à ce réseau nous étions plus forts et pouvions faire remonter les besoins réels de nos territoires respectifs ».*

Ce Réseau Solidarité Provence aura plus ou moins de force en fonction des différentes étapes de la mise en œuvre du RMI. Il est créé par des leaders associatifs très proches des élus de gauche et en particulier du Parti socialiste qui s'appuient sur eux, il devient pratiquement inexistant entre 1994 et 2001, pour revenir en force dans une troisième période dans une logique de lutte « militante ».

#### **2.2.4. L'évaluation du « profil type » des bénéficiaires du RMI**

L'évaluation statistique<sup>17</sup> des bénéficiaires du RMI s'est tout de suite révélée être une nécessité pour mieux répondre aux besoins des territoires. Chaque cellule d'appui a conçu ses propres statistiques. Lors de la première année, celles-ci se faisaient à la main puis elles ont été alimentées grâce au logiciel de la DASS et à ces agents mis à disposition.

Les statistiques mises en œuvre par les membres des cellules d'appui et plus particulièrement par les ADLI analysent les profils socioéconomiques mais aussi les demandes d'insertion des bénéficiaires du RMI.

---

<sup>17</sup> Durant notre recherche il a été très difficile d'avoir accès à des données chiffrées fiables sur le nombre de rmistes et sur les éléments financiers.

Hormis les indicateurs « pré-déterminants » que sont le sexe et l'âge, les indicateurs sont classiquement : la situation familiale ; le type de logement ; la formation ; le niveau d'études ; le type d'insertion souhaitée (Tableau 2).

**Tableau 2. Exemple de tableaux statistiques produits par les cellules d'appui**

Situation de famille	Type de logement	Formation	Niveau d'études	Insertion souhaitée
Célibataire	Accédant à la propriété	Avec	Jamais scolarisé	Facilités offertes (carte de bus...)
Concubinage	Propriétaire	Sans	Primaire	Autonomie sociale
Marié(e)	Locataire		3 <sup>ème</sup>	Logement
Séparé(e)	Hôtel meublé		CAP - BEP	Activités d'insertion, stages
Divorcé(e)	Logement gratuit		2 <sup>nde</sup> - 1 <sup>ère</sup>	Emploi
Veuf, veuve	Hébergement par famille ou amis		Bac+	Bilan social
Parent isolé	Foyer, hébergement de fortune			

Source : Statistiques sur 50 contrats d'insertion, CLI n° 1, décembre 1990.

Dans la CLI étudiée, les acteurs de la cellule d'appui décrivent le bénéficiaire du RMI comme « *un homme ou une femme de 41 ans et 4 mois, célibataire, locataire, sans formation avec un niveau d'études d'école primaire. Sa demande d'insertion est une demande d'autonomie sociale. On constate que les bénéficiaires ont souvent une situation précaire générale* » (Statistiques sur 50 contrats d'insertion, CLI n° 1, décembre 1990).

Les membres des cellules d'appui cherchent à comprendre à travers ces statistiques les raisons de la présence des personnes dans le dispositif RMI. « *Si on connaît les conditions de logement, les demandes des gens et leur situation familiale on peut mieux comprendre les difficultés qui ont amené ces personnes à être au RMI. Les statistiques de la DASS nous*

*donnaient plus d'informations sur leur statut administratif*» (ADLI ayant mis en œuvre les premières statistiques sur la CLI n° 1 en 1990). La définition des obstacles rencontrés par les individus permettront de construire une offre adéquate.

Comme les cellules d'appui, les statistiques de la DASS reprennent les items de la situation familiale et du logement, du niveau d'études, en les simplifiant. Dans un même temps, elle ajoute la dimension emploi, le lien avec le marché du travail et le type de contrat d'insertion (Tableau 3).

**Tableau 3. Exemple de tableaux statistiques produits par la DASS**

<b>Situation de famille</b>	<b>Type de logement</b>	<b>Niveau d'études</b>	<b>Emploi</b>	<b>Modalités d'insertion</b>	<b>Types de contrat</b>
Célibataire	Propriétaire	Jamais scolarisé	Inscrit ou non à l'ANPE	Formation	1 <sup>er</sup> contrat
Concubinage	Locataire	Primaire Niveau VI	Demandeurs d'emploi longue durée	Emploi	Renouvellement
Marié(e)	Hôtel meublé	CAP-BEP Niveau V	Avec ou sans expérience prof.	Logement	1 <sup>er</sup> contrat
Séparé(e)	Hébergement par famille ou amis	Bac Niveau IV		Santé	Renouvellement
Divorcé(e)	Foyer	études supérieures Niveau III et +		Insertion sociale	Renouvellement
Veuf, veuve	Sans logement				
Parent isolé					

Sources : Statistiques départementales de la DASS, décembre 1992

Malgré une perception largement commune à la DASS et au Conseil général du profil socioéconomique du bénéficiaire du RMI, la comparaison des deux grilles statistiques (Tableaux 2 et 3) montre qu'une divergence se fait jour quant à l'appréhension du problème posé par l'insertion. Si la situation par rapport à l'emploi est clairement évaluée par les statistiques de l'Etat, celle-ci est à peine abordée par les agents du département.

Le « profil type » du bénéficiaire du RMI pour la DASS est « *un individu d'environ quarante ans, isolé, avec un niveau d'études inférieur au BEP/CAP* ». Les contrats d'insertion traitent en majorité de la santé, du logement ou de l'insertion sociale (65 %, Statistiques sur 50 contrats d'insertion, CLI n° 1, décembre 1990). Ces statistiques montrent la faiblesse des liens qu'entretient l'ANPE avec les bénéficiaires du RMI. En moyenne, sur les quatre premières années du dispositif RMI étudiées dans ce chapitre, seulement 25 % des bénéficiaires du RMI déclarent être inscrits à l'ANPE (Ibid). Spécifiquement dans les Bouches du Rhône et contrairement à d'autres départements comme la Seine Saint Denis ou le Var, l'inscription à l'ANPE n'est pas obligatoire lors de l'instruction du RMI par les services instructeurs ; la loi ne spécifie pas l'obligation d'être demandeur d'emploi pour bénéficier du RMI.

La question des statistiques est un objet de confrontation au sein de la relation de copilotage Etat - département. Les agents de la collectivité locale négocient l'accès aux données statistiques aux fichiers. Toute leur action vise à s'approprier les statistiques des organismes de l'Etat dont la mission est effectivement de les fournir. Pour le Conseil général qui finance les propositions d'actions inscrites dans le PDI, la DASS, la CAF et l'ANPE doivent alimenter le dispositif avec leurs données en vue de dresser les diagnostics. Dans le même temps, le Conseil général souhaite agir sur ces données afin de renvoyer à leurs responsabilités les trois principaux partenaires (DASS, CAF, ANPE), en termes de prise en charge des problématiques. Le département tente par différents moyens de construire sa doctrine grâce à l'observation et à l'appropriation des techniques des différents partenaires : il se nourrit de leurs expériences.

## Conclusion du chapitre

Ce chapitre montre que dans les premiers temps, la mise en œuvre du dispositif RMI est « tâtonnante » et teintée d'une forme d'amateurisme. Les acteurs de terrain sont livrés à eux-mêmes. Chacun semble auto-construire son cadre de travail et son cadre de référence au gré de ces interlocuteurs et des différents rôles qu'ils se donnent dans une logique de tâtonnement.

Comme le souligne Jean-Marie Duprez (1992), « *le RMI est un révélateur des tensions qui traversent et organisent la société contemporaine. Il illustre d'abord au plus haut point les politiques transversales mises en œuvre depuis la décentralisation : logique d'administration de mission, recherche de l'adhésion et du partenariat des acteurs, intégration de l'évaluation, territorialisation des interventions. Mais pour Michel Autès - et ce diagnostic se retrouve chez Chantal Balley, Pierre Lenormand, Nicole Mathieu et Jacques Ion - il existe dans le cas du RMI, une véritable difficulté à maîtriser le dispositif. Les stratégies qui se nouent entre l'Etat - qui paye l'allocation - et les départements - qui financent les actions d'insertion - entraînent diverses formes de conflictualité latente. La lutte pour diriger la nouvelle politique sociale s'organise autour de trois problèmes principaux. Question de compétence d'abord : qui doit gérer et sur la base de quel découpage territorial ? Question d'interprétation ensuite : fait-on une politique locale d'aide sociale ou une politique nationale de solidarité ? Problèmes de mise en œuvre enfin : quelle distance faut-il instaurer entre les acteurs, allocataires et responsables, si on veut éviter les dérives politiciennes ou le clientélisme associatif ? Comment mobiliser les professionnels du social sur des formes d'action auxquelles ils ne sont pas préparés ?* ».

Les causes de l'exclusion sont avant tout « éducatives ». L'objectif est d'accompagner les bénéficiaires du RMI dans la construction de leur propre cadre de référence. Si l'action d'insertion que le dispositif RMI doit mettre en œuvre est une action avant tout sociale, l'exclusion est d'abord professionnelle. Le département positionne le RMI comme une aide transitoire dans l'attente que l'Etat assume ses responsabilités en matière de création d'emploi et d'action sur le marché du travail. La définition du champ de l'insertion du dispositif RMI est alors plutôt axée sur la place de l'homme, sur la citoyenneté, sur l'acquisition de son autonomie grâce à l'acquisition réelle des droits liés à son statut de citoyen.

*« L'accompagnement consiste à permettre aux gens d'être autonome grâce à l'accès aux droits. S'ils connaissent leurs droits et qu'ils savent les revendiquer et les faire respecter alors ils sont insérés »* (réfèrent social de 1993 à 2002, entretien 2004).

Pour l'Etat, qui assume la responsabilité financière de l'allocation, le principe de réciprocité doit prévaloir ; aussi agit-il plutôt comme un maître d'ouvrage exerçant une forte pression sur le dispositif RMI afin qu'il prenne pleinement en charge les problèmes d'emploi des bénéficiaires.

Souterrainement le modèle fondé sur l'expérimentation et l'innovation permanentes s'épuise. La multiplication du nombre des associations et le co-pilotage entraînent un brouillage du paysage institutionnel. Le nombre de rmistes augmente : entre 1989 et 1997, le taux d'augmentation est de 160 % en France entière et de 416 % dans les Bouches du Rhône. Les différentes règles ne suffisent plus à répondre au problème de la massification des bénéficiaires.

Le chapitre suivant analyse la volonté des acteurs des politiques publiques de faire un tri entre les différentes expérimentations réalisées en vue d'en tirer des leçons pour l'avenir. L'objectif prééminent de la deuxième période est alors de professionnaliser les différents acteurs qui participent au dispositif.

Sur quels critères va s'effectuer ce tri ? Quels sont les outils mis en œuvre pour professionnaliser les intervenants du dispositif ? Pour quelle professionnalité ?



## **CHAPITRE 5. 1994-2006 : UNE RATIONALISATION DES ACTIONS D'INSERTION AU SERVICE D'UNE INDUSTRIALISATION DU RMI**

Ce chapitre retrace les évolutions du dispositif RMI dans les Bouches du Rhône entre 1994 et 2006. Deux grandes périodes se dégagent :

- Une période que l'on peut qualifier de transitionnelle (1994-2003) durant laquelle le dispositif RMI passe d'une phase d'expérimentation à une phase de maturation et de professionnalisation des acteurs concernés, avec une volonté de plus en plus marquée d'utiliser le RMI comme un « sas » pour un retour à l'emploi des bénéficiaires.
- Une période que l'on peut qualifier d'industrialisation (2004-2006) durant laquelle, le Conseil général focalise son action sur la question de l'employabilité des bénéficiaires de l'allocation.

### **1. 1994-2003 : une période de transition**

Après la période d'expérimentation (Chapitre 4), caractérisée en particulier par la mise en œuvre du co-pilotage Etat - Conseil général, le département entre dans une période d'apprentissage et de professionnalisation au contact de ses partenaires et, plus particulièrement, de l'ANPE et du Programme Local d'Insertion par l'Emploi (PLIE). La question de la responsabilité politique entre l'Etat et le Conseil général dans la gestion des bénéficiaires du RMI reste en débat, chacun incitant l'autre à prendre en charge les situations d'exclusion et, plus particulièrement, l'exclusion du marché du travail. Dans le même temps, la collectivité locale chargée du financement de l'insertion semble tirer les leçons de cette première période d'apprentissage.

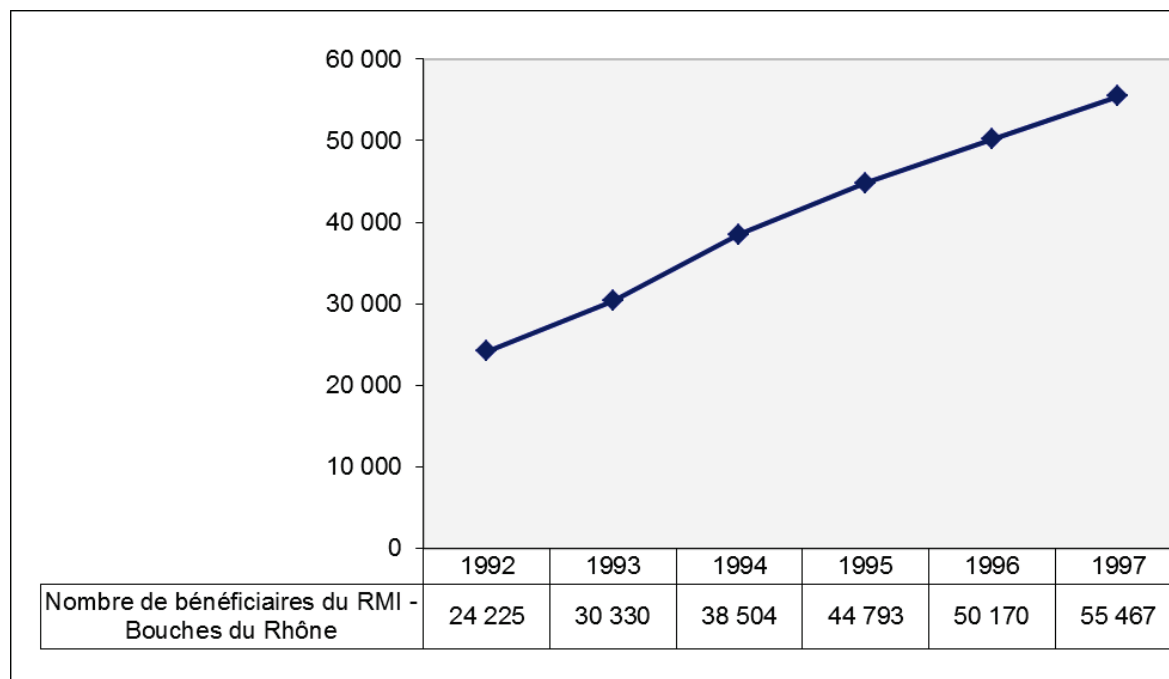
Nous analyserons tout d'abord les conditions d'une professionnalisation du département confronté à ses nouvelles compétences dans un contexte de massification du nombre de rmistes. Nous montrerons ensuite comment l'évaluation de l'action publique devient l'épicentre du dispositif RMI mis en œuvre par le département afin de justifier le bien-fondé de son action vis-à-vis de ses partenaires et, en particulier, vis-à-vis de l'Etat.

### 1.1. La massification du dispositif

En France, entre 1989 et 1997, le taux d'augmentation du nombre de rmistes est de 160 % : il est de 416 % dans le département étudié ; cette très forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI est très nette sur la Figure 3. En métropole et dans les départements d'outre-mer, 410 000 allocataires étaient inscrits dans le dispositif dès la première année, soit fin 1989, et 910 000, plus du double, fin 1994.

La forte croissance des effectifs au cours de cette période (+17,4 % par an en moyenne) rend compte en premier lieu de la montée en charge du dispositif qui rencontre progressivement ses bénéficiaires potentiels. Elle reflète également une conjoncture économique particulière, avec notamment la récession de 1993 et la dégradation concomitante du marché du travail ; le nombre de chômeurs est passé de 2,2 à 3,1 millions de mai 1990 à mai 1994 en métropole. Enfin, la réforme de l'assurance chômage intervenue en 1992 et 1993 durcit les conditions d'accès à l'indemnisation et contribue à la hausse des effectifs des allocataires du RMI.

**Figure 3. Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI. Bouches du Rhône. 1992-1997**



Source : Rapports d'activités, CLI des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> arrondissements de Marseille.

Parallèlement à la massification du nombre de bénéficiaires du RMI, 1994 est aussi une année d'élection cantonale, la première depuis la loi de 1990<sup>18</sup>.

Dans ce contexte, le montant total des allocations versées en 1995 dans le département des Bouches du Rhône était de 1,112 milliard de Francs (équivalents à environ 169,5 millions d'Euros). Les crédits légaux d'insertion financés par le Conseil général représentent 20 % de cette somme, soit 222,4 millions de Francs (équivalents à 33,9 millions d'Euros). L'effort du département est supérieur à l'obligation légale, mais les montants sont modestes par rapport aux 3,3 milliards de Francs (équivalents à environ 503 millions d'Euros) de l'action sanitaire et sociale du département. Le principe de l'accompagnement à l'emploi est alors posé comme un axe de travail prioritaire dans le cadre du PDI. Le RMI est conçu peu à peu comme une allocation de transition entre une période de chômage et une période d'emploi.

Le compte-rendu du CDI du 3 décembre 1992 illustre l'insuffisance du nombre de lieux d'accueil, d'informations, d'orientation et d'accompagnement face à l'accélération de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI. Dans le point 1, la chargée de mission de la DASS rappelle qu'« *en termes d'insertion la progression du nombre de contrats ne suffit pas améliorer le taux de contrat d'insertion* ». Dans le point 2, le directeur de la DISS rappelle que « *les principaux organismes instructeurs ne peuvent pas faire face à la totalité des besoins en matière d'accueil-diagnostic-orientation et de suivi des bénéficiaires du RMI. (II) propose de mettre en place en complément des structures existantes des structures d'accueil supplémentaires. Ces lieux d'accueil visent prioritairement les nouveaux bénéficiaires du RMI* ». L'objectif quantitatif est d'accueillir cent bénéficiaires par an et de réaliser soixante contrats sur chacun des trois sites prévus.

Différentes critiques se font entendre au niveau national comme au niveau local, en particulier de la part des théoriciens des « trappes à inactivité ». Le volet insertion du RMI pose de réelles questions tant au niveau des politiques que des acteurs chargés de sa mise

---

<sup>18</sup> La loi de 1990 prévoit que le mandat des conseillers généraux élus en mars 1985 soit prolongé jusqu'en mars 1992, tandis que les conseillers généraux de l'autre série seraient élus en mars 1994 pour quatre ans seulement. Ensuite, à partir de 1998, les conseillers généraux des deux séries seraient élus ensemble pour six ans. Une nouvelle loi, au début de 1994, a abrogé la suppression du renouvellement par moitié et la réduction de la durée du mandat des conseillers généraux élus en mars 1994, et a porté exceptionnellement la durée de leur mandat à sept ans de manière à rétablir l'ordre normal de renouvellement des conseils généraux.

en œuvre : seuls 20 % des allocataires du RMI ont signé un contrat d'insertion. Comment répondre à une demande de plus en plus forte ? Comment gérer les flux ?

## **1.2. Une politique départementale d'insertion de plus en plus tournée vers l'emploi**

Pour le département, l'insertion est un droit (PDI 1994-1995). Les responsables du Conseil général différencient classiquement deux types d'insertion : une insertion sociale et une insertion professionnelle. Si l'insertion sociale reste du domaine des compétences départementales, la participation financière du Conseil général dans le PLIE ou les actions d'insertion par l'activité économique témoignent d'une vision de moins en moins segmentée de leur intervention. L'insertion sociale est appelée à accompagner et soutenir l'insertion professionnelle. Parallèlement pour le département, le principe d'une contrepartie dans le cadre du contrat d'insertion se renforce. L'accès à la formation devient une nécessité et le département se rapproche du Conseil régional pour financer des places pour les bénéficiaires du RMI dans le cadre du Plan Régional de la Formation (PRDF).

En 1998, le Conseil général se retire du PLIE pour se doter de son propre outil d'accompagnement à l'emploi. Il participe au financement des actions d'insertion par l'économique. Au quotidien, les ADLI et les CEF visitent ensemble les associations financées dans le cadre de l'insertion par l'activité économique (IAE). Chaque individu bénéficiaire de ces mesures est passé en revue. La structure doit faire un bilan social et professionnel pour chacun d'entre eux. Autour d'une table, chaque cas est discuté et « expertisé » par l'ADLI et le CEF qui confirment ou infirment le bilan fait par l'association. Les débats peuvent être houleux et portent le plus souvent sur l'opportunité ou non d'un retour à l'emploi direct des individus. L'expertise porte sur la capacité ou non de l'individu à travailler sur le marché du travail « normal » : s'il dispose de cette capacité, il doit alors être suivi par l'ANPE.

En 2001, un nouveau directeur de l'Insertion est recruté par le Conseil général ; il restera à ce poste jusqu'à 2006. Il était responsable des marchés publics et passe pour être très proche du président du Conseil général. Sa mission (détaillée dans la deuxième partie de la thèse) consiste à rationaliser l'organisation du dispositif RMI et à poser des règles de fonctionnement. « *Pour une reprise en main du dispositif RMI* » (directeur de l'Insertion, 2001-2006), l'Etat et le Conseil général décident conjointement de créer des postes de directeur de CLI. L'Etat et, en particulier l'ANPE, sont totalement absents lors des

recrutements. Il devait y avoir un nombre équivalent de CLI dirigées par l'Etat et par le Conseil général, mais dans les faits un seul agent ANPE est devenu directeur de CLI. A travers le recrutement de ces directeurs de CLI on peut percevoir que le Conseil général prend peu à peu le contrôle du pilotage, tandis que l'Etat se retire petit à petit (Encadré 7).

**Encadré 7. Les postes de directeurs de CLI : le rôle du Conseil général selon la direction de l'Insertion (entretien 2005, extrait)**

*« La décision de créer ces postes de directeur de CLI est avant tout notre décision. Nous assumons quotidiennement la responsabilité des bénéficiaires du RMI et nous portons la charge financière de leur réinsertion. L'ANPE ne souhaite pas s'en occuper et l'Etat se défausse. Les postes de conseiller emploi formation mis à disposition par l'ANPE sont vacants à 30 %, les postes financés par la DASS pour les problématiques de logement sont vacants à plus de 50 %. Lorsque nous sollicitons l'Etat en CDI, la réponse reste évasive. (...)*

*Je souhaitais avoir un interlocuteur sur chaque territoire de CLI afin me rendre des comptes. Lorsque je suis arrivé, aucune visibilité. Nous n'avions pas de système d'information nous permettant de connaître le nombre de bénéficiaires du RMI et le nombre global de personnes accompagnées sur notre département. Pour avoir cette information, nous devons les demander à nos partenaires, la DASS et l'ANPE. Nous avons donc créé notre propre outil d'information et mis en place des directeurs pour piloter les cellules d'appui qui avaient une trop grande marge de manœuvre et aucune stratégie. Ma mission est claire : passer de l'artisanat à la taylorisation du dispositif RMI, avec un objectif : baisser le nombre de personnes au RMI. Mon objectif est aussi de faire passer un message aux bénéficiaires du RMI : lorsqu'on bénéficie du RMI et de tous les avantages connexes, on a le devoir de faire tout son possible pour en sortir. Il faut lutter contre cette culture du RMI, c'est-à-dire « je demande le RMI et après je me débrouille ». Cette mentalité, on la voit surtout chez « les artistes ». En centre-ville, dans la CLI que je préside, je vois passer de nombreux contrats de personnes au RMI depuis très longtemps qui sont peintres ou comédiens et qui signent un contrat pour la gratuité des transports ».*

D'un outil de connaissance de la pauvreté, l'évaluation devient un outil de traitement statistique de l'insertion au service d'un discours et d'un projet politiques de plus en plus influencés par le rejet de l'assistanat. Si l'accès à la citoyenneté reste une priorité affichée par le Conseil général, il n'est possible que si le bénéficiaire réussit son insertion dans l'économie et donc sur le marché du travail. Une insertion sociale réussie sera alors évaluée au regard de l'insertion économique de la personne.

### 1.3. Une volonté de compréhension des nouveaux métiers de l'insertion

Dès la fin des années 80, les nouvelles modalités d'action publique entraîne une transformation des pratiques professionnelles des acteurs chargés de la lutte contre la pauvreté devenue exclusion.

#### 1.3.1. De l'assistance éducative à l'insertion

Si la loi d'orientation du 2 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion questionne directement la formation des travailleurs sociaux, la mise en œuvre du RMI en 1988 et les logiques d'insertion qui en découlaient ont largement devancé ce questionnement. Les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux ont directement été impactées par cette nouvelle politique. Nous sommes passés d'une relation d'aide et d'assistance à une relation d'accompagnement plus tournée vers l'idée de conseil avec une dimension de délibération et de réflexion, menées ensemble à propos d'un projet.

Les travailleurs sociaux se trouvent confrontés dans le cadre de la loi sur le RMI à un public nouveau qui n'a pas l'habitude de fréquenter les services sociaux comme le souligne le témoignage d'un éducateur spécialisé :

*« Je travaille pour une structure d'hébergement qui accueille habituellement les sortants de prison avec le plus souvent de grosses problématiques de toxicomanie. Aujourd'hui nous avons de plus en plus de résidents qui sont accueillis chez nous car ils n'ont tout simplement pas de logement suite à une perte d'emploi. (...) »*

*J'ai suivi un monsieur d'origine algérienne qui était comptable et qui, en arrivant en France, s'est retrouvé sans emploi et sans logement. Le clash a été immédiat. Le règlement intérieur et en particulier l'inspection des chambres une fois par semaine ont été vécus comme une véritable humiliation. Ma posture professionnelle très éducative était pour lui insupportable. Il a préféré partir et dormir dans un lieu où les personnes sont accueillies uniquement pour la nuit, quitte à être dans une situation beaucoup plus précaire. (...) »*

*Cette expérience a été pour moi très difficile. Comment travailler avec quelqu'un qui, si le taux de chômage n'était pas si important, n'aurait jamais eu de contact avec un éducateur. Je ne suis pas formé pour l'accueillir ; la structure dans laquelle je travaille n'est pas adaptée. Face une personne comme ce monsieur, la question essentielle est l'emploi, mais comment l'aborder ? » (2007).*

Dans le cadre du RMI, la question de l'insertion et plus particulièrement d'un retour vers l'emploi est posée aux travailleurs sociaux. C'est donc autour de cette question que l'action de professionnalisation va se cristalliser. Au sein des structures d'accompagnement à l'emploi, 98 % des accompagnateurs sont des travailleurs sociaux en particulier issus de l'éducation spécialisée. L'accompagnement à l'emploi apparaît comme un métier nouveau.

Deux grandes périodes peuvent être définies dans ce processus de professionnalisation. Dans un premier temps, les pouvoirs publics souhaitent comprendre quelles sont les pratiques professionnelles acquises « sur le tas » par l'accompagnateur à l'emploi (AE). Dans un second temps, comme nous le verrons dans la deuxième partie de ce chapitre, les pouvoirs publics souhaiteront formaliser et systématiser ces pratiques pour atteindre une meilleure productivité du dispositif.

### ***1.3.2. De nouveaux métiers basés sur la polyvalence***

En 1996, le PDI pose dans son préambule l'accompagnement du public vers l'emploi comme une priorité. En 1997, le Conseil général et la Préfecture des Bouches du Rhône commanditent à un organisme de formation en travail social une étude sur le métier d'AE : « Le métier d'accompagnateur à l'emploi », réalisée par un collège d'experts du Collège Coopératif Provence Alpes Méditerranée (CCPAM, Marseille) – Raymond Capello, responsable du projet, Sophie Brochier et Van Barbarin – et du Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ) – Olivier Liaroutzos, expert méthode.

L'accompagnateur à l'emploi est alors perçu comme une ressource pour le bénéficiaire du RMI. C'est lui qui accueille, informe, oriente et soutient le bénéficiaire du RMI dans le cadre d'une relation d'aide. L'étude définit le métier d'accompagnateur comme « *un métier pluridimensionnel, pluridisciplinaire qui ne peut être compartimenté, désarticulé* ». La finalité globale du métier est de « *proposer une relation de confiance et un appui technique des personnes en situation d'exclusion pour leur permettre d'accéder à l'emploi en les inscrivant dans une logique de construction durable pour qu'elles surmontent progressivement les problèmes rencontrés* ».

L'accompagnateur à l'emploi est la ressource nécessaire pour entrer sur le marché du travail lorsque tous les problèmes sociaux du bénéficiaire sont réglés.

L'étude met en avant les difficultés qu'ont les accompagnateurs à l'emploi à circonscrire leur travail. « *On n'a pas défini ce qu'est l'accompagnateur à l'emploi, où ça commence, où ça s'arrête (...). Le rôle de l'accompagnateur, il n'a pas de limite dans sa fin, on*



*connaît le début mais pas la fin* » (témoignage cité dans ladite étude). Si l'accompagnateur à l'emploi souhaite appréhender le bénéficiaire du RMI dans sa globalité, il refuse de s'occuper de tous les problèmes liés à sa situation (logement, santé...) et se positionne comme « *un fil d'Ariane* » qui passe le relais à d'autres acteurs (médecins, assistantes sociales) en capacité de trouver les solutions nécessaires à un accompagnement à l'emploi efficient.

Autour de ces accompagnateurs à l'emploi, émergent de nouveaux métiers conçus pour imaginer des cursus alternatifs dans l'attente d'un emploi sur le marché du travail (agent de développement local, tuteur d'insertion...). Des structures de plus en plus tournées vers l'économie solidaire se développent : elles ont pour objectif d'accompagner les bénéficiaires du RMI vers des activités « économiques alternatives » comme les chantiers d'insertion ou les associations intermédiaires. L'idée est de participer à l'émergence d'un marché du travail parallèle intégrant les bénéficiaires du RMI afin de les préparer à retourner sur le marché du travail.

*« Notre métier est de mettre en œuvre et de financer des structures viables économiquement répondant à des besoins économiques comme des entreprises classiques (nettoyage/restauration....) mais ayant moins d'exigences en termes de qualification sur la main d'œuvre employée. Ces structures ont pour mission d'accompagner la professionnalisation de leurs salariés. Notre difficulté est de concilier qualité du service/viabilité économique et accompagnement à la qualification des salariés »* (tuteur en entreprise d'insertion, 2006).

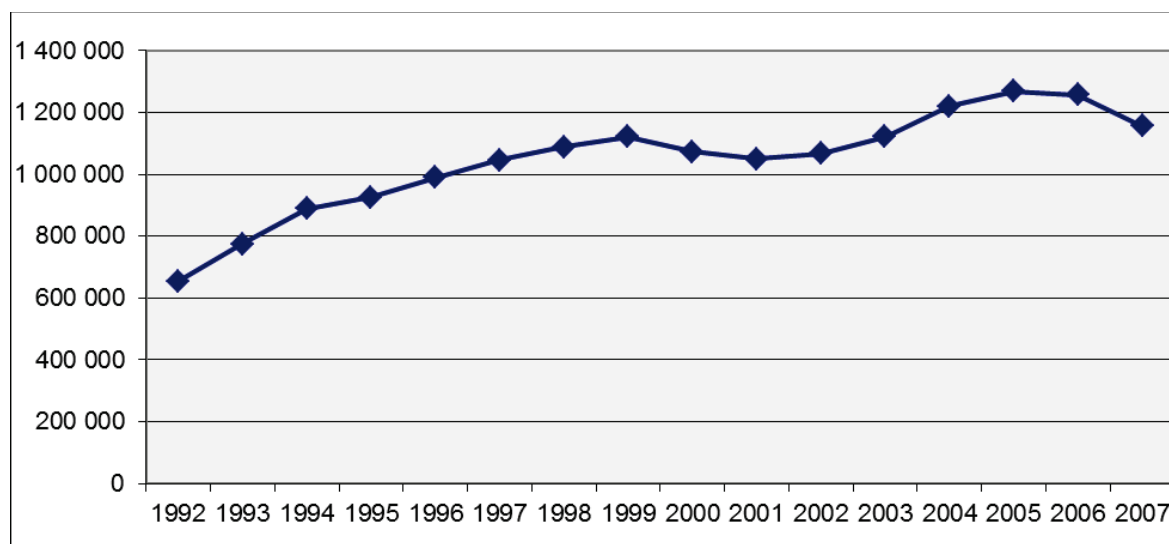
Ce témoignage met en exergue un double objectif de professionnalisation de l'accompagnement à l'insertion des individus et de renforcement du développement économique. Cette professionnalisation est conçue comme une nouvelle technicité au service d'une plus grande efficacité de l'action publique. Elle permettrait une expertise accrue des besoins en main d'œuvre nécessaires au développement économique. Ce double objectif s'inscrit dans l'idée que « *l'impératif de modernisation technologique et de retour à la croissance primerait sur tous les autres objectifs traditionnels de justice sociale* » (Boyer, 1992 : 46, cité in Hamzaoui : 2009). C'est ce principe qui anime toute la période que 2003-2006 que nous allons présenter.



## 2. 2003-2006 : le début d'une période de consolidation

Le nombre de bénéficiaires du RMI ne baisse pas et tend plutôt à augmenter (Figure 4). Le RMI devient une allocation pérenne et un véritable filet social pour un nombre important d'individus qui ne peuvent accéder au marché du travail salarié et aux droits connexes à celui-ci.

**Figure 4. Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI. France. 1992-2007**



Source : Cnaf - Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER).

[http://www.inegalites.fr/spip.php?article444&id\\_mot=76](http://www.inegalites.fr/spip.php?article444&id_mot=76)

Dans les faits, le principe du co-pilotage du dispositif RMI se révèle difficile à concrétiser. Chaque institution doit s'imprégner de logiques complexes et diverses. Au fil du temps, les relations évoluent du fait d'une confrontation des pratiques professionnelles. La mise en œuvre opérationnelle du partenariat entre l'Etat et le Conseil général ne se décrète pas tant au niveau des décideurs que des acteurs de terrain. Les points d'achoppement portent sur la définition même de l'insertion et sur l'intervention de chacune des parties dans sa mise en œuvre. Quel est le rôle de l'Etat ? Quel est le rôle du département ? Pour quelle insertion ?

Dès 2002-2003, le département s'impose dans les prises de décision et comble un désengagement opérationnel de l'Etat, changement qui va être institutionnalisé avec les lois de décentralisation de 2004 et de mise en œuvre du RMA.

### 2.1. Des compétences clarifiées

En 2004, la loi de décentralisation sur le RMI-RMA entérine le désengagement de l'Etat de la gestion du RMI et propulse le département comme maître d'œuvre unique du dispositif :

« *Aujourd'hui, les patrons c'est nous* » (directeur de l'Insertion, Conseil général des Bouches du Rhône, 2001-2006). La mise en œuvre du dispositif RMI-RMA est accompagnée localement d'une très importante polémique locale sur les « profiteurs du système ». Fin 2004 un reportage réalisé à Marseille par une chaîne de télévision sur la fraude au RMI entraîne une série d'interviews des élus concernés sur leur volonté de lutter contre ces dysfonctionnements.

### ***2.1.1. La loi RMI-RMA : un pilote, le département ; un objectif, la mise « en activité » des bénéficiaires***

La réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République adoptée par le Parlement le 17 mars 2003 institue un transfert de compétences qui s'appuie sur deux principes :

- Le premier est celui de la stricte compensation des charges pouvant résulter du transfert de compétences par rapport à l'année N-1. Ce principe implique un transfert des ressources correspondant aux charges réelles des compétences transférées : l'Etat abandonne certaines ressources fiscales (vignette, droits de mutation...), des crédits sont attribués aux collectivités sous la forme d'une dotation générale de décentralisation (de 11 à 13 milliards d'euros concernant plus de 130 000 fonctionnaires).
- Le second principe, celui de la subsidiarité, impose que soit respectée la liberté des collectivités locales. Celles-ci s'organisent comme elles l'entendent. Aucune collectivité locale n'exerce de tutelle sur une autre, l'Etat seul arbitre et règle les conflits entre elles.

Les lois de décentralisation de 2003 transfèrent la gestion du dispositif RMI aux départements, tout en accentuant la volonté d'un retour vers l'emploi des bénéficiaires du RMI grâce à l'institution du RMA. La loi 2003-1200 du 18 décembre 2003 (Annexe 2) portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et création du revenu minimum d'activité (RMA), a confié au département le pilotage du RMI. Le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales prolonge, dans son titre III, ce mouvement de transfert de compétences, notamment en matière de « *coordination des dispositifs et services qui concourent à l'insertion et à l'action sociale* » (Article 29). Le Conseil général devient seul maître d'œuvre de l'insertion des allocataires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Ce retrait de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques sociales intervient dans un climat de défiance envers les bénéficiaires des minimas sociaux entretenu par un discours politique plus centré vers le *workfare* que le *welfare*, autant du côté de l'Etat que du département.

Les compétences économiques des collectivités locales sont renforcées. Les politiques publiques de l'emploi ne relèvent plus du domaine exclusif de l'Etat et sont déléguées partiellement aux départements et aux régions. Avec la mise en œuvre du RMI, les politiques d'insertion deviennent pour le Conseil général un enjeu majeur. Si l'Etat détermine le montant de l'allocation et les conditions d'accès à la loi, le RMA institue un retrait total de l'Etat dans la mise en œuvre du dispositif, tout en renforçant l'interventionnisme public sur le marché du travail, en établissant un nouveau contrat de travail dans une logique de politique active de lutte contre le chômage.

Les départements élaborent des stratégies différentes en fonction des ressources et des réalités de leur territoire : la typologie du secteur associatif, les formes de relation entretenues avec les acteurs publics du champ de l'insertion et les acteurs économiques locaux, le nombre de personnes au RMI et leurs caractéristiques. Le département des Bouches du Rhône compte 70 000 allocataires du RMI dont 65 % à Marseille. La compensation versée par l'Etat s'élève à 314 millions d'Euros, or après une année de fonctionnement, les dépenses de 2004 s'élèvent à 328 millions d'Euros et les projections d'évolution des dépenses oscillent entre 3,5 % et 1 % à partir de 2006 à la condition expresse que celles-ci soient maîtrisées.

Le Conseil général a deux objectifs :

- 1- maîtriser la hausse des bénéficiaires ;
- 2- maîtriser les dépenses.

### ***2.1.2. Une responsabilisation politique et technique sous contrainte***

Si les compétences sont déléguées au Conseil général un certain nombre de principes, en particulier les modalités d'évaluation, sont inscrits dans la loi (Annexe 2).

Les principes d'activation et d'évaluation posés par la loi induisent une responsabilisation accrue autant au niveau politique que technique pour le Conseil général. Pour assumer ces responsabilités, il doit maîtriser tous les aspects du dispositif RMI (emploi, logement, santé et vie sociale), avec un focus sur l'emploi.

Ces transformations impliquent l'acquisition d'un savoir-faire par le département : l'évaluation de l'employabilité des personnes, la contractualisation, la connaissance d'un bassin d'emploi, la mise en œuvre d'un partenariat économique et social, le travail en réseau, l'évaluation des actions d'insertion, la mise en œuvre des cahiers des charges... Or, au cours des phases d'expérimentation et de professionnalisation (1989-2003), le Conseil général des Bouches du Rhône est déjà entré dans un processus d'apprentissage induit par le co-pilotage du dispositif RMI. Le mode d'intervention du département évolue grâce à l'appropriation par les agents d'outils managériaux utilisés dans les entreprises privées : centralisation du processus de décisions pour une meilleure productivité, mise en place de tableaux de bord, d'indicateurs quantitatifs d'évaluation, etc.

Pour mettre en œuvre cette nouvelle organisation, le Conseil général met en place en 2004 une commission d'évaluation appelée Commission Reiffers, nom du Professeur Jean-Louis Reiffers qui la préside. Cette commission, commanditée par le département pour préparer la mise en œuvre de la décentralisation, est constituée d'experts, reconnus sur le territoire, qui sont chargés de l'évaluation du RMI et de proposer des axes de progrès. Ces experts, Jean-Louis Reiffers, Philippe Langevin, Maurice Parodi, sont des scientifiques reconnus dans leurs domaines respectifs ; Lionel Urdy, directeur de l'école de la deuxième chance à Marseille, est considéré comme un expert de l'insertion. Ils sont aussi des personnalités qui participent à l'aide à la décision au niveau local, auprès des collectivités territoriales. Ils forment une « *communauté épistémique* » (Gaudin, 1998) permettant de légitimer les orientations définies.

Cette commission aborde trois grands champs : la question de l'emploi (Philippe Langevin), le rôle des associations (Maurice Parodi), l'évaluation (Lionel Urdy).

Le rapport produit par la commission d'évaluation permet d'explicitier la volonté du Conseil général de se tourner résolument vers une action publique pour agir sur l'employabilité des bénéficiaires du RMI. « *Plutôt que de parler d'insertion, nous préférons employer le terme d'activité. Il ne s'agit pas en effet de considérer les allocataires du RMI comme une population homogène réunie par la précarité mais bien comme des actifs en recherche d'emploi* » (Philippe Langevin, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004).

Ces réflexions et décisions vont entraîner des changements importants dans le dispositif local du RMI.

## 2.2. Une rationalisation de l'organisation

L'organisation territoriale et administrative a pour objectif de rendre compatible l'accueil des bénéficiaires, l'évaluation de leur situation et la proposition d'un contrat d'insertion adapté. Sur le principe du « guichet unique », la recherche de l'efficacité du dispositif en termes de maîtrise du nombre d'allocataires conduit le Conseil général à lier l'octroi de l'allocation et la mise en œuvre du contrat d'insertion. L'organisation est influencée par la volonté de remettre les allocataires dans une situation de retour sur le marché du travail.

### **Encadré 8. Assemblée plénière. 28 février 2004. Conseil général. Bouches du Rhône. Extraits (1/2)**

#### **Proposition n° 1 :**

*L'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI doit être menée prioritairement dans le cadre du droit commun avec une mobilisation accrue du service public de l'emploi (ANPE, Direction Départementale du Travail et de l'Emploi, AFPA). Le Conseil Général est invité à « remettre à plat » l'ensemble du dispositif d'insertion pour accroître le nombre et la qualité des contrats d'insertion dans une perspective de retour à l'emploi, notamment en s'appuyant sur les institutions économiques représentant les secteurs économiques (Chambre de Commerce, des Métiers, Consulaires).*

#### **Proposition n° 2 :**

*Les organismes qui réalisent des actions de formation dans le cadre de l'insertion - service public de l'emploi (AFPA), Education Nationale (GRETA), associations - doivent respecter un cahier des charges précis et faire l'objet d'une évaluation rigoureuse de leurs résultats sous le contrôle du Conseil Départemental d'Insertion.*

#### **Proposition n° 3 :**

*La multiplicité des acteurs et la dispersion des actions imposent le renforcement du pilotage de l'accompagnement. Il convient d'adjoindre dans les meilleurs délais un « animateur/coordonnateur » aux présidents des commissions locales d'insertion insuffisamment disponibles pour assurer la permanence du pilotage des équipes.*

#### **Proposition n° 4 :**

*Il apparaît nécessaire de coordonner les financements du plan départemental d'insertion (PDI), des plans locaux d'insertion par l'emploi (PLIE), de l'appui spécifique individualisé (ASI) et des autres dispositifs ou mesures qui concourent à l'accompagnement. Le Conseil Départemental d'Insertion par l'Activité Economique pourrait être ce lieu de concertation et de mise en cohérence.*

Le Conseil général souhaite impliquer dans son organisation les différents acteurs du champ de l'insertion par l'économique (Encadré 8), en particulier le service public de l'emploi (SPE), autour de pôles d'insertion et grâce à la mise à disposition du personnel compétent : le conseiller d'insertion professionnelle (CIP) dans le cadre d'une convention avec l'ANPE.

### ***2.2.1. Des outils de pilotage territorialisé***

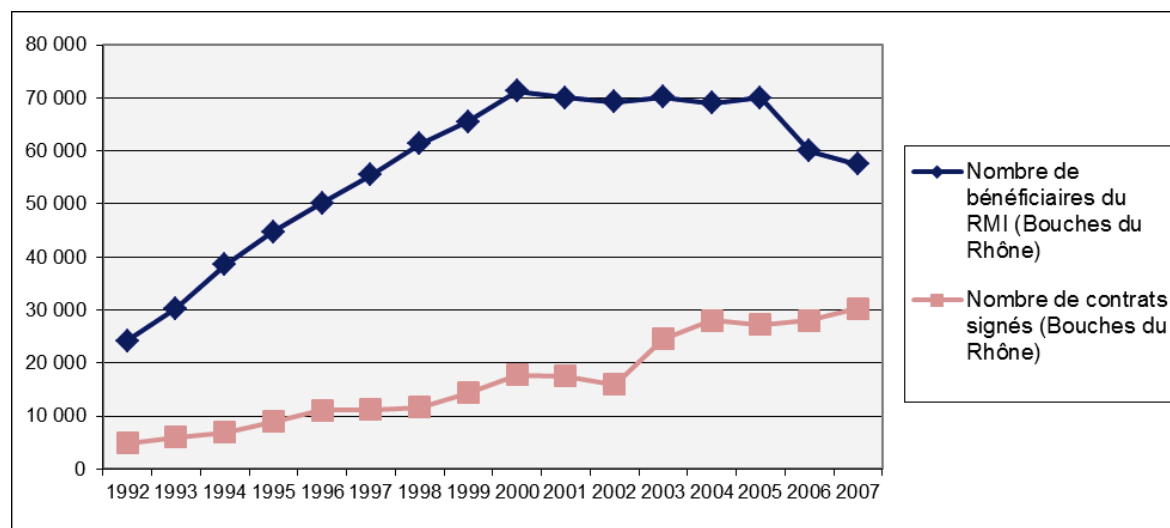
A partir de 2004, les cellules d'appui sont remplacées par des pôles d'insertion chargés de contrôler la mise en œuvre des contrats d'insertion pour chaque bénéficiaire, en animant un réseau associatif. Ceux sont des relais du département dans une logique de « déconcentration » de services. A l'intérieur de chaque pôle est prévue une CVS chargée de la validation des contrats d'insertion. Elle remplace la CLI, mais à la différence de celle-ci elle n'a pas une vocation partenariale. La CVS reste composée de techniciens du département (le directeur de pôle, l'ADLI) et de personnels mis à disposition auprès du pôle par l'ANPE (les CEF RMI devenu CIP) ; le Conseil général ajoute un ou deux contrôleurs selon les territoires, recrutés au même rang que le directeur de pôle (vingt cadres de catégorie A sont intégrés). L'institutionnalisation d'un contrôle de proximité ainsi que les changements d'appellation de certaines fonctions instituent la forte volonté politique d'influer dans le sens d'une activation proche de la catégorie libérale analysée par Jean-Claude Barbier (2009). En effet il y a une volonté de suivre étroitement les bénéficiaires du RMI comme les structures chargées de les accompagner, dans une logique d'incitation au retour sur le marché du travail.

Auprès des organismes qui instruisent les contrats, la CVS vérifie « *la cohérence et l'homogénéité des procédures d'accueil et de suivi des bénéficiaires* » (PDI 2003-2005). Elle apprécie la « *cohésion des parcours* » élaborés avec les services instructeurs. Son rôle est aussi de contrôler les prestations fournies par des associations auprès des bénéficiaires et d'évaluer l'impact de celles-ci sur leur parcours.

« *Nous sommes persuadés que la sortie de chaque allocataire du dispositif passe par la capacité du système à pouvoir conduire vers l'activité tout Rmiste employable par un contrat de travail débouchant sur un emploi salarié* » (Philippe Langevin, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004).

Chaque pôle d'insertion a pour mission l'accueil et l'information des allocataires ; la définition, pour chacun d'entre eux, d'un contrat d'insertion ; le suivi personnalisé dans la mise en œuvre du contrat d'insertion. Chaque pôle est établi sur le secteur géographique d'intervention d'une agence locale pour l'emploi, les directeurs des deux structures doivent se coordonner lors de la mise en œuvre de leur plan d'action (Convention ANPE - Conseil général, janvier 2005). Le pôle centralise les informations pour les faire remonter au niveau de la direction de l'Insertion. Afin de coordonner les activités une réunion par semaine est prévue entre les directeurs de pôle, les contrôleurs et le directeur de l'Insertion. Cette réunion permet de faire le point sur les structures associatives suivies par chacun et de s'informer sur les nouvelles mesures décidées par la direction. Une fois par mois chaque pôle produit un rapport d'activités contenant le nombre de premiers contrats d'insertion signés, le nombre de renouvellements, le nombre de personnes sorties du dispositif, le nombre de contrôles effectués. Dans les faits 10 % des personnes contrôlées (environ 30 000 personnes) seront radiées entre 2004 et 2006, dont plus de la moitié pouvaient bénéficier du minimum vieillesse (directeur de l'Emploi du Conseil général, 2007).

**Figure 5. Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI et du nombre de contrats d'insertion signés. Bouches du Rhône. 1992-2007**



Sources : Rapports d'activités, DASS et direction de l'Insertion

Sur la Figure 5, la courbe « nombre de bénéficiaires » montre trois temps : la forte augmentation de 1992 à 2000 (de 24 000 à 71 000 bénéficiaires) ; une stabilisation (un seuil) entre 2000 et 2005 ; puis une baisse d'environ 14 000 bénéficiaires entre 2005 et 2007. La courbe « nombre de contrats d'insertion signés » témoigne de la phase d'apprentissage et de l'amélioration des moyens, débouchant sur la technicisation du



dispositif et l'atteinte d'objectifs ; la hausse du nombre de contrats d'insertion signés permet au territoire étudié d'atteindre la moyenne nationale, c'est-à-dire un taux de 50 % de contractualisation.

Même si elle est plus importante dans le département des Bouches du Rhône, cette baisse significative du nombre de bénéficiaires du RMI entre 2005 et 2007 correspond à l'évolution nationale des chiffres (Figure 4). Différentes explications peuvent être apportées : baisse générale du nombre de chômeurs, réorientation des bénéficiaires vers l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) et les minimums vieillesse, contrôles et radiations.

### ***2.2.2. Un encadrement renforcé des allocataires du RMI***

Chaque allocataire doit avoir deux référents sociaux : un travailleur social pour le volet insertion sociale ; un accompagnateur à l'emploi pour le volet insertion professionnelle. Chaque contrat doit donc posséder deux volets : un volet économique et un volet social. Le rôle du référent est conçu comme un guide pour redonner confiance et permettre le développement des compétences du bénéficiaire. *« Tout allocataire apte à l'emploi doit pouvoir signer un contrat de type emploi-activité-formation dans le cadre d'un accompagnement à l'emploi »* (Philippe Langevin, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004).

La liste des actions pouvant être prescrites dans le contrat d'insertion est précisée dans la loi *« (...) dans un sens qui se veut plus directif sur la nature des actions d'insertion, plus concret et plus orienté vers l'insertion professionnelle »* (Loi du 17 décembre 2003). Elle se décline localement de la façon suivante :

*« Des prestations d'accompagnement social ou permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale et de préparer leur employabilité ;*

*Des prestations d'accompagnement à l'emploi dont les objectifs sont :*

*Un bilan d'évaluation puis une orientation vers l'ANPE ;*

*Des activités ou des stages destinés à acquérir ou à améliorer leurs compétences professionnelles ou à favoriser leur insertion dans le milieu du travail ;*

*Un emploi aidé, un CI-RMA (contrat d'insertion-RMA) ou une mesure de l'insertion par l'activité économique ;*

*Une assistance à la réalisation d'un projet de création ou de reprise d'une activité salariée »* (Philippe Langevin, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004).



Pour suivre cet encadrement le département informatise totalement son système d'information et forme ces agents aux nouveaux logiciels. Les cellules d'appui devenues pôles d'insertion sont pour la première fois équipées de postes informatiques pour les agents du département. Jusque-là seuls les secrétaires de CLI, chargés des statistiques pour la DASS, avaient accès à un poste informatique. Le département « loue » aussi le logiciel de gestion de l'ANPE ; la nouvelle convention signée entre les deux institutions stipule une mise à disposition d'un agent mais aussi du poste informatique. La collectivité territoriale peut accéder directement à l'offre de service de l'agence, ainsi qu'aux offres d'emploi.

### **2.3. Un développement et une activation du partenariat**

Le Conseil général souhaite mettre au centre du système l'accompagnateur à l'emploi qui doit permettre aux bénéficiaires du RMI de construire un réseau pour qu'il se rapproche des acteurs du monde économique. Il transforme les modalités de conventionnement avec le tissu associatif afin d'encadrer leurs activités.

#### ***2.3.1. L'employabilité, une réponse aux besoins de l'entreprise***

De nombreuses conventions sont signées entre le Conseil général et les chambres consulaires, les syndicats professionnels, les organisations patronales, etc. Comme les ASSEDIC (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce), le Conseil général souhaite se rapprocher au plus près des besoins en main d'œuvre des entreprises pour financer les formations des bénéficiaires du RMI. Le département aligne ses aides à la formation sur la liste des métiers en tension – à partir de l'enquête « BMO - Besoin de Main d'œuvre » actualisée chaque année par les ASSEDIC – et accentue les prestations d'accompagnement à l'emploi spécialisées par filières professionnelles. La construction de l'employabilité des bénéficiaires du RMI se fait en fonction des besoins immédiats des entreprises, comme le confirme la multiplication des Programmes d'Insertion vers un Emploi Repéré (PIVER), actions collectives d'accompagnement à l'emploi au sein desquelles les entreprises partenaires accueillent des stagiaires.

Pour mettre en œuvre sa stratégie promouvant l'insertion professionnelle des bénéficiaires, le département capitalise les expériences acquises par les différents protagonistes du dispositif. Ces expériences constituent autant de références sur lesquelles le département s'appuie.

La méthodologie des parcours d'insertion professionnelle mise en œuvre par les techniciens de l'emploi du département place les entreprises au centre du dispositif. Les entreprises jouent un rôle d'évaluateur et de conseil pour le bénéficiaire aux différentes étapes préconstituées. L'accompagnateur initie la mise en relation entre une offre d'emploi potentielle et une force de travail potentielle. Il permet ainsi à l'entreprise de constituer un vivier dans lequel elle pioche selon ses besoins, évitant ainsi le coût de la recherche et de l'adéquation entre les compétences des individus et celles requises par le chef d'entreprise.

L'accompagnateur à l'emploi est un intermédiaire entre le bénéficiaire et les acteurs économiques ; il joue plus un rôle de diffuseur des critères d'évaluation de l'entreprise que de médiateur chargé de négocier la mise en relation d'une offre et d'une demande d'emploi. Au titre des « entretiens relais », l'entreprise fait passer des entretiens d'embauche aux bénéficiaires du RMI même si elle n'a pas de poste réel à pourvoir. Le département signe un certain nombre de conventions avec de grandes entreprises du département afin de développer la mise en place de ces « entretiens relais ». L'entreprise prescrit des actions financées par les pouvoirs publics pour acquérir l'employabilité nécessaire. L'entreprise récupère des CV pour de futurs emplois ponctuels (CDD de un à cinq mois) qui deviennent des emplois de parcours d'insertion professionnelle. De même se développe la mise en place de « parrainage » ; le principe est qu'un chef d'entreprise aide un bénéficiaire du RMI à retrouver un emploi grâce à sa très bonne connaissance du tissu économique local. Ainsi, le dispositif d'accompagnement à l'emploi porté par le département travaille en étroite collaboration avec des organisations représentantes du monde patronal (le Centre des Jeunes Dirigeants ou la Jeune Chambre Economique).

### ***2.3.2. Un chef de projet pour l'accompagnement à l'emploi***

La professionnalisation des accompagnateurs à l'emploi est une condition nécessaire à la réussite du dispositif en termes de retour à l'activité des bénéficiaires (Encadré 9). Elle constitue l'un des outils essentiels du Conseil général dans sa politique de mise en œuvre du RMI. L'accompagnateur à l'emploi a pour « *but de favoriser l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du RMI, de l'API (Allocation Parent Isolé) et des ayant-droits intégrés dans le calcul du RMI, titulaires d'un contrat d'insertion, par un accompagnement technique et pédagogique en vue de leur permettre d'accéder à l'emploi en les inscrivant dans une démarche de parcours individuel* » (Convention de la prestation d'accompagnement à l'emploi, direction de l'Insertion des Bouches du Rhône, 2005, Article 2 : 2)

**Encadré 9. Assemblée plénière. 28 Février 2004. Conseil général. Bouches du Rhône.****Extraits (2/2)****Considérant n°4 :**

*La multiplicité des intervenants dans l'accompagnement et le suivi des populations en voie d'insertion professionnelle est à l'origine de la dispersion des actions. 25 associations emploient les 42 accompagnateurs de Pôle 13, 12 des 18 du PLIE de Marseille et plus généralement, 97 % des actions sont conduites par 63 associations. Les relations de ces associations avec le Conseil Général sont peu contrôlées par l'assemblée départementale et les conventions apparaissent peu précises.*

**Considérant n°5 :**

*La diversité des associations qui emploient les accompagnateurs ne crée pas les meilleures conditions du pilotage et de l'évaluation. La concentration des problèmes rencontrés au sein des populations en voie d'insertion impose des réponses adaptées pour renforcer l'efficacité de l'accompagnement.*

**Considérant n°6 :**

*La fonction d'accueil exige une parfaite connaissance des dispositifs mis en place. La présence massive du monde associatif dans lesdits dispositifs et le large partenariat associé aux mesures d'insertion ajoutent aux difficultés d'une orientation souvent décisive. (...)*

**Proposition n° 5 :**

*Le droit à l'accompagnement est affirmé par la loi du 29 juillet 1998. Ce droit doit être effectif pour toute personne engagée dans un parcours d'insertion. Afin de pouvoir donner suite à toutes les prescriptions d'accompagnement des commissions locales d'insertion, il convient de renforcer les effectifs des structures concernées (Pôle 13, PLIE, etc.). (...)*

**Proposition n° 7 :**

*Les missions d'accompagnement sont clairement définies mais les besoins des populations concernées doivent être mieux pris en compte. Le métier requiert probablement une plus grande professionnalisation. Les conventions qui lient les associations aux structures d'accompagnement doivent intégrer l'exigence d'une réelle capacité à apprécier la situation globale de la personne en parcours d'insertion, en précisant les besoins en matière de formation des accompagnateurs.*

**Proposition n° 8 :**

*L'accueil, moment décisif pour les choix et orientations du parcours d'insertion, doit être impérativement professionnalisé. La volonté affichée de référencer et labelliser un accueil de qualité doit être concrétisée notamment par des référentiels de compétences et la mise en place de groupes de réflexions sur la qualité. Ces contraintes seraient incluses dans les conventions passées avec les partenaires concernés.*

**Proposition n° 9 :**

*La nécessité de l'évaluation de l'insertion professionnelle est admise et des objectifs ont été fixés. Il importe néanmoins de réaffirmer que le bilan doit intégrer des informations précises sur le devenir des personnes ayant bénéficié d'un suivi et d'un accompagnement. Les données statistiques concernant l'insertion des allocataires du RMI doivent être plus fiables.*

Le Conseil général confie la tâche de former et de proposer une méthode de travail à un organisme de formation. Celui-ci répond à une commande qui correspond à un cahier des charges précis sur les enjeux du dispositif mis en place et sur les objectifs à atteindre en termes de nombre de personnes (soixante) et de taux de retour à l'emploi, l'indicateur étant le nombre de CDD supérieurs à six mois. Le métier est conçu autour de la notion de projet à travers la capacité à évaluer l'employabilité des individus et à définir des étapes de parcours au sein de quatre grands ensembles préconstitués – la préparation ; la formation ; l'emploi de parcours ; la recherche dynamique d'emploi – dans lesquels les accompagnateurs piochent des outils – bilans, actions d'alphabétisation, emplois aidés, missions d'intérim...) – pour mener à bien leur mission de (re)construction de l'employabilité des allocataires du RMI.

Le Conseil général s'inscrit ainsi dans les principes décrits par Thomas Perilleux (2005) *« l'activation et la mobilisation de soi ; la conception de la vie comme une succession de projets ; la segmentation et l'intensification de l'activité ; la capitalisation du sens de l'existence. Et il apparaîtra que les deux registres ne sont pas très éloignés l'un de l'autre : à l'enterprising government érigé en norme de l'Etat social correspond le modèle d'un enterprising self, sujet entrepreneur de lui-même dont on trouve la formulation la plus aboutie dans l'idéologie managériale contemporaine »*.

Cette action publique met en œuvre une méthodologie autour de huit grands axes censées créer ainsi des étapes dans le parcours vers l'emploi : Redynamiser sa démarche ; Elaborer et valider un projet professionnel ; Acquérir un revenu ; Acquérir un diplôme ou une qualification ; Elargir ses compétences ; Se tester en milieu de travail ; Acquérir une expérience professionnelle ; Accéder à un emploi permettant la sortie du dispositif RMI (CDD supérieur à six mois).

L'accent est mis sur le caractère individualisé et contractualisé d'un accompagnement fondé sur la mise à l'épreuve régulière des bénéficiaires pour passer d'une étape à l'autre, le parcours se déclinant de manière linéaire et ascendante, et sur une (ré)évaluation de leurs droits, chaque fin d'étape donnant lieu à une nouvelle contractualisation soumise à la validation du président du Conseil général.

Ces différents outils sont mis en action par des associations qui rendent des comptes sur la mise en œuvre des parcours par l'accompagnateur à l'emploi et sur ces résultats au Conseil général. Nous passons d'une forme d'accompagnement fondé sur le conseil et l'assistance

sous forme éducative à un accompagnement proche du coaching, c'est-à-dire un entraînement justifié par un défi de changement avec un objectif quantifiable.

### ***2.3.3. Les associations, une logique de sous-traitance***

Les associations sont impliquées *« par nature et par nécessité plutôt que par simple commodité ou opportunité pour les commanditaires publics, car leur vocation est bien d'associer, c'est-à-dire de « faire société » (en articulation et parfois en opposition ou en marge de l'action propre des acteurs de la sphère publique), ou encore de tisser ou de retisser des liens sociaux, en permanence, entre individus et groupes sociaux d'une communauté »* (Maurice Parodi, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004).

Face à la diversité des intervenants associatifs, le département souhaite professionnaliser leurs actions pour une meilleure lisibilité dans l'objectif d'un retour vers l'emploi des bénéficiaires du RMI. Il divise le secteur associatif en deux grands ensembles qui doivent être complémentaires : les associations chargées de l'accompagnement social des bénéficiaires et celles chargées de leur accompagnement professionnel

Les objectifs de l'accompagnement social prévus par la loi sont définis localement dans un cahier des charges : développement de l'autonomie sociale ; aide à l'accès au logement, au relogement ou à l'amélioration de l'habitat ; faciliter l'accès aux soins. Les objectifs de l'accompagnement professionnel prévus par la loi se déclinent localement dans un cahier des charges : orientation vers le SPE grâce à un bilan de l'employabilité du bénéficiaire ; activités ou stages permettant aux allocataires du RMI d'améliorer leurs compétences professionnelles pour favoriser leur insertion en milieu de travail.

Le département organise des sessions de formation et des lieux de mutualisation de compétences. Pour homogénéiser les pratiques, les techniciens de l'action publique construisent des outils d'évaluation à partir de critères définis en fonction des objectifs de la politique du Conseil général. Ces critères ne sont plus issus de compromis construits avec le tissu associatif : ils sont imposés par le financeur.

L'impact de ces nouvelles modalités d'organisation et de financement va provoquer le retrait et la fermeture de nombreuses structures associatives, en particulier celles qui œuvraient dans le domaine de l'insertion sociale. Par exemple, l'association M travaille sur le dispositif RMI depuis 1991, elle accueille les bénéficiaires du RMI pour les sensibiliser à l'art et en particulier à la vidéo. Entre 1991 et 2003, elle passe de trois à quinze salariés. Face aux baisses de subventions dans ce domaine, elle diversifie son activité et se

positionne comme structure d'accompagnement à l'emploi, comme tant d'autres elle répond en même temps aux appels d'offres de l'ANPE et du Conseil général.

Le témoignage de cette directrice adjointe d'association qui a dû fermer nous montre les difficultés rencontrées : « *Nous sommes entrés dans une logique productiviste. Nous avons perdu le sens de notre activité pour répondre aux donneurs d'ordre. Cet état de fait a créé une scission au sein de notre CA entre ceux qui pensaient qu'il fallait répondre à la commande publique et ceux qui souhaitaient une forme de résistance. Pour tenir, nous en étions arrivés à construire des boxes dans l'entrée pour accueillir le public et faire les entretiens. Nous étions une ANPE bis : trente minutes par entretien, pour augmenter la productivité de nos salariés. Tout ce qui faisait notre spécificité a disparu et en fin de compte nous avons fermé. 18 personnes au chômage. C'est un gâchis* » (2007).

Des formes de « résistance » à la politique du Conseil général apparaissent dans le secteur associatif, en particulier avec la résurgence du Réseau Solidarité Provence, très actif au milieu des années 90 comme nous l'avons vu précédemment. Des pétitions sont signées remettant en cause une action publique qualifiée de « flicage ». Une délégation représentant ce réseau sera reçue par le directeur de l'Insertion et le président du Conseil général suite à une interview donnée par celui-ci dans un journal local (*La Provence*, janvier 2005). Le président du Conseil général faisait alors le constat que sur 70 000 personnes au RMI seulement 23 000 étaient inscrites à l'ANPE, il accusait alors un certain nombre de personnes de « profiter du système ».

Malgré la volonté des associations d'être les porte-paroles des personnes les plus en difficulté et des forces de proposition face aux pouvoirs publics, leur mode de financement et les formes d'évaluation auxquelles elles sont soumises les positionnent le plus souvent comme des prestataires au service d'une politique d'insertion. Elles répondent à des appels d'offres mis en place par le Conseil général sur le modèle du SPE. Les mesures prises les obligent à constituer des consortiums englobant différentes structures autour d'un leader. Celui-ci est le plus souvent l'entité disposant de la meilleure assise financière qui lui permet de répondre à toutes les demandes et éliminant les structures les plus petites et les plus fragiles.

## Conclusion du chapitre

Ce chapitre décrit comment, grâce à des actions de professionnalisation et de valorisation de la technicité des acteurs en premier lieu, puis à travers la mise en avant d'un discours sur l'obligation d'une « bonne gestion », le Conseil général légitime les évolutions de son discours sur les enjeux du dispositif RMI. La sortie de la dépendance économique et la mise en activité des bénéficiaires de l'allocation RMI représentent désormais les conditions nécessaires à l'accessibilité à la citoyenneté. Nous assistons à un glissement du discours des agents du département et à une appropriation de nouvelles pratiques professionnelles par ceux-ci.

Les questions d'accompagnement et d'autonomie évoluent dans leur acception entre 1994 et 2006. De « conseiller », « guide » ou « ressource », la posture d'accompagnateur à l'emploi évolue vers un rôle de « coach », « expert ». L'accompagnateur à l'emploi travaille sur le comportement des bénéficiaires considérés comme « passifs » pour « *les mettre en mode projet* » (responsable de la formation des accompagnateurs à l'emploi, Marseille, 2006). L'accompagnateur à l'emploi construit avec le bénéficiaire en insertion un parcours avec des indicateurs de résultats mesurables. Il est l'intermédiaire garant de la qualité du parcours d'insertion entre les structures évaluatrices (CVS) et l'allocataire.





## Conclusion de la première partie

Cette première partie a exploré la mise en œuvre du dispositif RMI entre 1989 et 2006. Nous avons montré comment chaque institution concernée par le dispositif RMI a évolué dans sa façon d'aborder la question de la pauvreté. Dans le cas du département des Bouches du Rhône, on constate un glissement de la définition de l'insertion. La problématique à laquelle le dispositif RMI doit répondre évolue : plus que la lutte contre l'exclusion nous parlerons de lutte contre la dépendance. Les débuts de la mise en œuvre du dispositif RMI ont été l'occasion d'expérimenter des formes innovantes de lutte contre l'exclusion, mais les différentes institutions et en particulier le Conseil général se sont peu à peu recentrés sur une action unique : agir sur l'employabilité des bénéficiaires du RMI.

Si le Conseil général a longtemps refusé de prendre en main la question de l'emploi pour en laisser l'unique responsabilité à l'Etat et en particulier à l'ANPE, le manque de résultats probants a des conséquences budgétaires et politiques pour le département. De fait, l'accroissement du nombre de bénéficiaires et les restrictions budgétaires ont amené peu à peu le département à s'inspirer des pratiques professionnelles de ces partenaires chargés de la question de l'emploi pour l'internaliser et la diriger. La ligne directrice sera alors influencée par « *les risques d'une désincitation à l'entrée du marché du travail et d'un enfermement dans la dépendance à l'égard des revenus de transfert* » (Pisani-Ferry, 2000 : 137).

Ainsi, en 2003, le Conseil général recrute le directeur du PLIE pour mettre en œuvre un service emploi au sein de la direction de l'Insertion. Avec ce recrutement, le département cherche à se munir des compétences nécessaires pour accompagner au mieux les bénéficiaires du RMI vers le marché du travail. Peu à peu les travailleurs sociaux s'imprègnent de la question de l'emploi, et leurs pratiques professionnelles s'en trouvent impactées, avec une construction de ces pratiques dans la durée. L'obligation de mettre en œuvre des parcours d'insertion se traduit alors par une évaluation systématique de l'employabilité des bénéficiaires du RMI. Ce terme entre d'ailleurs dans le langage courant des travailleurs sociaux : ils ne parlent plus d'autonomie, ni d'insertion sociale mais de la possibilité/capacité ou non des personnes reçues à retrouver un travail. La rédaction des contrats d'insertion témoignent d'une volonté systématique d'intégrer les individus dans les actions d'accompagnement à l'emploi et le plus rapidement possible.

Le témoignage d'une assistante sociale illustre particulièrement ces transformations : *« J'aborde systématiquement la question de l'emploi avec mes suivis, je vérifie qu'ils sont bien inscrits à l'ANPE, ce que je ne faisais jamais en début de carrière. Je suis obligée pour deux raisons : le temps et la politique du CG. Si je pense que la personne est employable, je ne perds pas de temps avec elle : j'ai trop de monde sur mes permanences. Si dans le contrat d'insertion je note une action de retour vers l'emploi, alors je suis sûre que le contrat sera validé. Lorsque je les revois je vérifie qu'ils ont bien compris l'enjeu de retrouver un emploi »* (2006). L'accompagnement est le produit d'un consensus ambigu entre les travailleurs sociaux et la direction de l'Insertion (Palier, 2001) qui permet de mettre en œuvre par étape une technicisation tournée autour de la notion d'employabilité à laquelle finalement chacun adhère.

Nous pouvons résumer cette première partie de la façon suivante (Tableau 4), en nous inspirant du modèle d'activation bipolaire analysé par Jean-Claude Barbier (2002).

**Tableau 4. Pilotage et principes du RMI. 1989-2006**

Périodes	1989-1994	1994-2001	2001-2006
<b>Pilotage</b>	Etat - Conseil général	Etat - Conseil général	Retrait progressif de l'Etat.  2004 : Lois sur la décentralisation – pilotage unique par le Conseil général
<b>Principes</b>	Conseil général : Militantisme social ; principes universalistes : l'insertion est un droit.  Etat : Incitation à l'emploi ; hybridation entre les modèles libéral et social-démocrate.	Conseil général : Professionnalisation des acteurs ; acquisition des compétences de l'Etat.  Le Conseil général se rapproche progressivement du modèle libéral.	Traitement de masse de l'insertion.  Politique incitative de retour à l'emploi.  Expérimentation de nouveaux instruments.

Source : auteur

## Deuxième partie. Des usages du RMI au service de l'employabilité

---

Là encore être au plus près de la configuration d'acteurs qui porte cette politique est la démarche privilégiée pour comprendre comment se fabrique au jour le jour l'administration de la loi et les difficultés auxquelles sont confrontées les bénéficiaires du RMI et les agents chargés de les accompagner dans leurs démarches d'insertion. De cette patiente et diffuse construction s'ouvrent au final la signification et la portée des orientations générales posées par le législateur. *« Ce sont les acteurs locaux qui détiennent le sens d'une politique... Les arbitrages et les initiatives émanant d'eux ont toujours plus de sens, parce que plus de rapports à la réalité que ceux qui viennent des administrations centrales »* (Reynaud, 1995 : 37).

Cette deuxième partie s'intéresse aux usages locaux en montrant que ceux-ci sont le fruit de pratiques construites progressivement au prix de divers apprentissages inscrits ensuite dans des routines. Le fil directeur de cette partie tient au concept d'employabilité comme catégorie majeure de cette action publique. Nous montrerons que si le terme d'« employabilité » a été banni des usages des acteurs du RMI et, en particulier, des travailleurs sociaux qui étaient alors en première ligne, il a toujours été présent de façon plus ou moins prégnante et s'est affirmé peu à peu comme l'unique mode d'action publique légitime du dispositif RMI sur le territoire en cause.

Nous faisons l'hypothèse que, plus que l'employabilité, c'est la lutte contre l'inemployabilité des bénéficiaires qui anime les différentes actions des acteurs concernés par le champ du RMI. Celle-ci se traduit par la recherche d'une mise en activité perpétuelle des bénéficiaires du RMI.

Nous montrerons que les logiques d'éviction consécutives à une politique gestionnaire fortement individualisée sont basées sur trois catégories de bénéficiaires : *employables* ; *inemployables* ; *tricheurs*. Nous déterminerons les critères qui sont utilisés pour définir une « inemployabilité totale » et pour créer deux catégories : les exclus inclus dans le dispositif RMI et les exclus rejetés aux marges de ce dispositif. Ces derniers représentent une catégorie minoritaire et sont considérés comme une population marginalisée et déviante.

Nous qualifierons l'action publique analysée de gestionnaire, avec une récurrence des épreuves pour les bénéficiaires du RMI ; deux types d'action se dégagent : une action lors de la demande d'entrée dans le dispositif RMI et une action sur le stock (renouvellement *versus* maintien du RMI).

Trois chapitres constituent cette partie :

- Un premier chapitre traite du dispositif d'accueil mis en œuvre par le Conseil général pour mieux répondre aux « objectifs d'employabilité » des bénéficiaires du dispositif RMI.
- Un deuxième chapitre décline les différents outils utilisés par les acteurs en situation de travail.
- Le troisième chapitre analyse l'accompagnement à l'emploi comme instrument au service des employabilités telles qu'elles sont définies par le département.

## CHAPITRE 6. L'ACCUEIL, L'INFORMATION ET L'ORIENTATION, EPICENTRE D'UNE ACTION PUBLIQUE SOUS CONTRAINTE

Comme nous l'avons vu dans la première partie, l'accueil des nouveaux entrants dans le dispositif RMI représente un véritable enjeu pour le département. L'Atelier d'Information et de Première Orientation (AIPO) est un des instruments phares dont s'est équipé le Conseil général des Bouches du Rhône pour mettre en œuvre une politique d'action sur l'employabilité des bénéficiaires du RMI sur le territoire (Figure 6) ; cet instrument s'adresse en particulier aux personnes entrant sur le dispositif RMI (Encadré 10) avec pour objectif d'augmenter le nombre de contrats d'insertion et d'homogénéiser les pratiques de mise en œuvre des parcours d'insertion des bénéficiaires.

Ces AIPO sont des instruments au sens d'« *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès 2004). Autour de ce dispositif, expérimenté à partir de 2001 et généralisé en 2004, vont se cristalliser toutes les différentes évolutions voulues par le Conseil général, mais aussi toutes les résistances que ces transformations induisent chez les différents acteurs concernés.

D'un principe basé sur la mise en œuvre de la contractualisation par une démarche personnelle des bénéficiaires, nous passons à une action volontariste des pouvoirs publics pour mettre en œuvre cette même contractualisation. Les AIPO ont pour objectif d'augmenter le taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI pour l'élever à 60 % – il était en 2001 d'environ 30 % –, afin de faire baisser le nombre d'allocataires du RMI grâce une activation des bénéficiaires dans une logique de retour sur le marché du travail et un renforcement des contrôles.

L'AIPO se généralise sur tout le territoire avec l'application de la décentralisation en 2004. La volonté du Conseil général est de s'équiper pour accueillir tous les nouveaux entrants sur le RMI en vue de contractualiser avec eux un parcours d'insertion vers l'emploi le plus rapide possible. Le département souhaite avant tout éviter que les individus ne s'installent « *dans la culture du RMI* » (Jean-Louis Reiffers, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004).



Nous faisons le choix d'analyser plus spécifiquement les AIPO dans la mesure où ils symbolisent la mise en œuvre opérationnelle d'une volonté politique de lutte contre les dangers des « trappes à inactivité ». A travers le cas d'étude des AIPO, il s'agit de montrer comment les instances politiques du département, en accord avec l'Etat, s'inscrivent dans une logique d'activation managériale des politiques sociales et participent ainsi au mouvement hégémonique de l'utilisation d'outils de gestion pour agir. Cela implique que l'action sociale devienne alors *« un espace dédié avant tout à la négociation et à la contractualisation des services, guidé par la nécessité de la performance, au détriment des rapports cliniques, éducatifs ou plus simplement d'aide. Les contrats d'objectifs et de moyens et leurs variantes en sont le symbole et l'instrument »* (Chauvière, 2007).

**Encadré 10. La mise en œuvre des AIPO selon une directrice d'un pôle d'insertion (2006)**

*« Il fallait prendre le problème par un bout et il nous a semblé plus facile de nous attaquer aux nouveaux entrants pour plusieurs raisons :*

- *la liste est simple à se procurer. La CAF peut nous procurer tous les mois la liste, sans faire de recherches informatiques trop complexes ;*
- *nous touchons un maximum de personnes rapidement ;*
- *la question des NPAI (N'habite Pas à l'Adresse Indiquée) se pose de façon très marginale car on peut penser que les gens inscrits dans le mois n'ont pas encore changé d'adresse – même si le problème de l'incertitude des adresses se pose en particulier dans le centre-ville. Les gens vivent très souvent en hôtel et changent d'adresses très vite ;*
- *enfin, les gens sont plus facilement mobilisables au début de leur présence sur le dispositif qu'au bout d'un an ou deux ou au bout de dix ans. Vous savez, on s'enferme vite dans la culture du RMI. Quand les gens entrent dans le dispositif il faut qu'ils comprennent très vite que le RMI n'est pas un dû. Il faut faire des efforts pour s'en sortir et nous pouvons les aider. L'idée c'est de les accueillir dès qu'ils reçoivent leur notification d'ouverture de droits pour qu'ils ne s'habituent pas à toucher de l'argent sans rien faire. L'objectif est de leur faire comprendre que le risque de s'enfermer dans l'exclusion est très important et qu'il vaut mieux prévenir que guérir ».*

Pour le département, l'objectif des AIPO est double : il s'agit d'une part, de contenir les nouvelles entrées sur le dispositif RMI dont il a la charge, en affichant une politique volontariste d'accompagnement des personnes, et d'autre part, de faire sortir au plus vite des bénéficiaires considérés comme facilement (re)mobilisables vers l'emploi.

Cet outil s'inscrit dans une politique plus globale dite de responsabilisation des individus face au risque d'exclusion. L'AIPO offre une opportunité mise à la disposition des bénéficiaires du RMI pour lutter contre l'idée d'un repli sur soi et d'une installation dans une situation d'assistés qu'entraînerait un revenu sans contrepartie. « *Vous savez c'est très facile de tomber dans l'assistance. Peu à peu quand on est au RMI, on se débrouille financièrement, on apprend à vivre avec peu d'argent et on craint surtout de perdre son RMI de peur de tomber plus bas* » (directeur de l'Insertion des Bouches du Rhône, 2004).

L'étude de cet instrument montre le passage d'une politique de lutte contre l'exclusion des droits connexes au statut de salarié à une politique de lutte contre les risques de s'exclure soi-même des marchés du travail. En ce sens la responsabilisation des individus est au centre de l'action publique. Nous retrouvons alors l'idée que l'homme est « *un individu rationnel et autonome qui gère ses formations et ses périodes de travail selon une logique entrepreneuriale de maximisation de soi* » (Dubar, 2000 : 127).

Parce que l'insertion sur le marché du travail est impossible structurellement pour tous les bénéficiaires, les pouvoirs publics ne cherchent-ils pas, grâce aux AIPO, à maintenir les bénéficiaires du RMI dans une zone d'activité parsemée d'épreuves afin de mieux contrôler leur action et éviter la formation des fameuses « trappes à inactivité » ? Cette zone ne pourrait-elle pas être définie comme un espace intermédiaire entre l'exclusion totale et l'intégration sur le marché du travail, au sein duquel les bénéficiaires du RMI seraient encadrés et évalués en fonction d'une employabilité prédéfinie mais pratiquement inatteignable pour une partie significative d'entre eux ?

Dans quelle mesure les AIPO participent-ils à la construction d'une zone périphérique au marché du travail où, à la différence du salariat, l'individu n'est pas pleinement considéré comme un citoyen actif, détenteur d'un certain nombre de droits grâce à son travail, mais comme un administré que les pouvoirs publics doivent gérer dans un contexte politique et économique soumis à une forte contrainte budgétaire, marqué de surcroît par une forte prégnance de l'idéologie néolibérale ? La massification du chômage et le retrait de l'Etat qu'occasionne la décentralisation du RMI n'ont-ils pas pour conséquence une recrudescence de l'interventionnisme de l'état territorial – en l'occurrence le Conseil général – à travers l'institutionnalisation d'un espace poreux que l'on pourrait aussi comparer à des *coulisses* du marché du travail salarié ? Dans ces *coulisses du marché du travail*, suite à un premier tri des « demandeurs » (ou bénéficiaires), les politiques publiques interviennent soit pour permettre une entrée des individus sur un statut de salarié



soit pour les stabiliser dans cette zone en créant une sorte de file d'attente de laquelle on peut être exclu grâce à des mesures d'évaluation régulières que nous qualifierons d'épreuves. L'analyse des AIPO fait ressortir les modalités de ce premier tri et montre comment les travailleurs sociaux puis les agents ANPE utilisent cet outil.

#### **Encadré 11. Le projet d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND)**

L'article 15 de l'arrêté du 4 décembre 2000 dispose que les mesures d'accompagnement individualisées qui permettront au salarié privé d'emploi de retrouver un emploi sont définies dans le cadre du « projet d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND) ». Le PAP est établi à la suite d'un entretien approfondi entre le demandeur d'emploi et son agence locale de l'ANPE. Ce PAP tient compte du degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche.

Le PAP doit ainsi déterminer :

- les types d'emploi vers lesquels le demandeur d'emploi va orienter ses recherches en priorité et qui correspondent à ses qualifications validées et à ses capacités professionnelles ;
- les types d'emploi vers lesquels le demandeur d'emploi souhaiterait éventuellement se reconverter ;
- les prestations ou formations qualifiantes, diplômantes ou d'adaptation, de réorientation qui seraient nécessaires.

Dans le cadre du PAP, le demandeur d'emploi :

- Participe à l'évaluation de ses capacités professionnelles ;
- Participe aux entretiens réguliers réalisés en vue d'un accompagnement personnalisé ;
- Participe aux actions de formation définies en commun dans le PAP ;
- Effectue des actes positifs de recherche d'emploi.

Le suivi du PAP est assuré par l'ANPE. Le PAP est ensuite nécessairement actualisé à l'issue des 6 premiers mois suivant sa conclusion et une seconde fois après 12 mois, et ce durant toute la durée d'inscription.

Source : ANPE, 2004.

Les AIPO fournissent au département un moyen assez puissant pour développer une « *offre d'insertion de masse* » et « *la mise en œuvre d'une logique de parcours* » (compte-rendu de réunion des directeurs de pôle d'insertion, 2005). L'objectif est de recevoir le maximum de personnes en un minimum de temps et de leur proposer, dès leur entrée sur le RMI, une action d'insertion qui pourrait déboucher très vite sur une sortie du dispositif RMI. Il s'agit

de « *faciliter le lien entre l'entrée dans le dispositif RMI et un engagement rapide dans une démarche d'insertion qui mobilise le PAP (Projet d'Action Personnalisé) [Encadré 11] – on est là nécessairement dans un « partenariat » avec d'autres acteurs – ANPE et ASSEDIC – ou les mesures inscrites au PDI (Programme Départemental d'Insertion) et de donner pleinement aux services instructeurs du RMI, initiateurs des contrats d'insertion des éléments précis destinés à rendre le premier contrat d'insertion de l'allocataire pleinement efficace* » (cahier des charges AIPO, 2004 : 1).

Une première étape analyse comment les AIPO ont été conçus, puis il est question des usages qu'en font les acteurs et de ce qu'ils produisent.

## **1. L'AIPO, un outil au service de l'individualisation des politiques publiques face à un chômage de masse**

L'AIPO illustre parfaitement les recommandations en matière de lutte contre le chômage faites par la Commission européenne qui, en 1998, s'appuyait sur quatre priorités : l'esprit d'entreprise, l'employabilité, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances. « *Une définition précoce des besoins de chaque demandeur d'emploi et une intervention rapide sur la base de ces besoins, de manière à prévenir le chômage de longue durée, est la seule solution possible. Plus fort sera le lien entre les mesures d'employabilité et les réalités du monde du travail, plus grandes seront les chances de succès* » (Allan Larsson, ancien directeur général de la Commission Emploi et Affaires sociales à la Commission européenne et ancien ministre des Finances suédois, 2001).

Le Conseil général des Bouches du Rhône souhaite réaffirmer le sens de la contractualisation, souvent considérée par les bénéficiaires comme une formalité administrative, et rationaliser son action grâce à la mise en œuvre d'une méthodologie de construction et de suivi des parcours des bénéficiaires du RMI. Il s'agit de « *mettre en place des réponses individualisées prenant appui sur les atouts, les acquis et les compétences de chacun en s'appuyant sur la dynamique engendrée par le travail de groupe, d'organiser les conditions d'une adhésion réelle à la démarche contractuelle, de préfigurer la construction d'une première étape de parcours individualisé vers l'insertion et l'emploi* » (cahier des charges AIPO, 2004 : 1).

Suite à un appel à projet lancé par le département, celui-ci a conventionné d'abord trois associations sur trois territoires différents pour servir d'expérimentation avant la généralisation des AIPO. Les critères de choix ont d'abord été l'expérience de ces structures dans le domaine de l'emploi. Toutes sont prestataires de l'ANPE sur des mesures d'accompagnement à l'emploi. L'Association pour l'Education Cognitive et le Développement (AECD) a été la première à mettre en œuvre les AIPO sur le territoire. Si elle avait une première expérience de travail avec le département, elle est avant tout un prestataire de l'ANPE sur toutes les mesures « *d'accompagnement renforcé* », c'est-à-dire toutes les actions sous-traitées d'accompagnement des demandeurs d'emploi. « *Nous avons choisi de répondre à l'appel à projet du département pour diversifier nos sources de financement, pour être choisis nous avons mis en avant notre expérience dans la réception d'un public varié, mais aussi notre bonne connaissance du tissu économique et nos résultats en matière de placement des demandeurs d'emploi* » (responsable AECD, 2005).

### 1.1. L'AIPO, un outil de rationalisation

L'atelier se déroule en trois phases : le travail en groupe, l'entretien individuel, la réunion de synthèse, chacune répondant à des objectifs précis déclinés dans le cahier des charges.

Le travail en groupe doit permettre « *la mise en commun des connaissances et des savoirs de chacun afin de dédramatiser les situations individuelles par la mise en commun de difficultés similaires* » (directrice d'un pôle d'insertion qui a expérimenté les AIPO, 2006).

L'idée est de permettre aux gens d'exprimer publiquement leurs difficultés matérielles ou personnelles pour prendre conscience qu'ils ne sont pas seuls dans cette situation, et dépasser ainsi un comportement de victimisation qui leur est souvent reproché par les acteurs de l'intervention sociale : « *En entretien individuel, les gens ils ont tendance à en rajouter pour qu'on les plaigne. Devant les autres ils n'osent pas* » (directrice adjointe d'une association animatrice des AIPO à Marseille, 2004). Dans ce travail collectif il y a aussi l'idée de valorisation des individus grâce au regard des autres. Le groupe permet « *de mettre en évidence les points forts et habiletés de chacun et de travailler sur les freins réels ou supposés évoqués par le groupe* ». Le travail en groupe est une phase exploratoire pour l'acteur chargé de l'animation des ateliers. Il permet au technicien de l'insertion de déceler les indicateurs qui lui permettront de poser un diagnostic et aux individus d'être confrontés au principe de réalité tel que le conçoit le Conseil général ; les indicateurs reprennent les quatre items de l'insertion : emploi, santé, logement, social.

### 1.1.1. Une répartition évolutive entre les droits et les devoirs

Les AIPO sont l'occasion pour les pouvoirs publics de décliner formellement les droits et les devoirs d'un individu bénéficiaire du RMI. Ils sont inscrits dans un document appelé « *Livret des informations utiles* » distribué à tous les bénéficiaires participant aux AIPO par la personne chargée de l'animation. Ce document rappelle la loi et pose le RMI comme un droit à l'insertion formalisé par un contrat d'insertion. Si le contrat d'insertion est décrit comme un outil au service de l'accès à un droit à l'insertion, il n'en demeure pas moins qu'il est obligatoire. Il peut être décrit comme *un droit sous contraintes non négocié*. Ce contrat constitue une norme construite par les pouvoirs publics dont le contenu est individualisé et évolutif.

L'allocataire du RMI doit remplir trois types d'obligations qui peuvent être sanctionnées par une suspension du versement de la prestation :

1. Une obligation d'information : l'allocataire doit informer tous les trois mois la CAF de sa situation financière par l'intermédiaire d'une Déclaration Trimestrielle de Revenu (DTR).
- 2- Une obligation de contractualiser : l'allocataire doit signer un contrat d'insertion.
- 3- Une obligation d'adhésion aux actions d'insertion proposées par le Conseil général.

La validation d'un contrat d'insertion permet d'accéder à un certain nombre de droits considérés par les pouvoirs publics comme les éléments de base nécessaires à un parcours d'insertion :

- La gratuité des transports ;
- Des aides à l'accès ou au maintien du logement ;
- Le dégrèvement total de la taxe d'habitation ;
- Une réduction sur le prix de l'abonnement téléphonique ;
- La Couverture Médicale Universelle (CMU).

Ces droits visent à favoriser la mobilité (transport), l'information sur les opportunités de formation et d'emploi, et enfin la participation (le téléphone) dans un monde fonctionnant en réseau dans lequel « *l'immobilité* » est considérée comme un facteur d'exclusion (Boltanski, Chiapello, 1999), mais aussi sur la santé et le logement pour assurer une certaine stabilité. En ce sens, on retrouve l'esprit originel du RMI : on ne traite pas

l'individu comme porteur d'un risque, mais comme une personne devant être prise en compte au regard de la préservation de son intégrité professionnelle et sociale.

### **1.1.2. L'AIPO, un « sas »**

L'entretien individuel est le moment du diagnostic et de l'orientation. Il permet à la personne chargée de recevoir le bénéficiaire de convaincre celui-ci de réfléchir aux solutions à envisager avec les outils dont ils disposent (prestations ANPE et actions du PDI). *« Cet entretien a pour objet de faire le point sur la situation de l'intéressé et de préparer son orientation : projet d'action personnalisé ou contrat d'insertion. (Il s'agit d'établir un diagnostic partagé sur les potentialités d'insertion professionnelle, obtenir des informations sur les freins à l'insertion des bénéficiaires, orienter les participants vers la personne, la structure susceptible de répondre à ses attentes »* (cahier des charges AIPO, 2004 : 3). Chaque situation particulière va être décortiquée afin de comprendre *« qu'est-ce qui va empêcher la personne de retrouver un emploi »* (ADLI, 2004). Le parcours d'insertion va alors être construit dans l'objectif de lever les différents freins répertoriés. Si une personne est sans logement, le technicien va évaluer si ce fait est un obstacle à l'obtention d'un poste de travail. L'orientation varie en fonction de l'évaluation que fera le technicien du temps qu'il faudra aux bénéficiaires pour leur insertion professionnelle. L'employabilité des individus se construit donc en fonction des problèmes sociaux comme le logement, la vie familiale, la santé.

A l'origine du cahier des charges AIPO, le département des Bouches du Rhône définit trois zones d'employabilité en fonction de l'évaluation d'une « distance à l'emploi » ; couramment les acteurs du champ de l'insertion vont dire que telle personne est « loin » ou « proche » de l'emploi.

#### **Trois types d'insertion sont diagnostiqués :**

1. Une insertion professionnelle à court terme ;
  2. Une insertion professionnelle à moyen terme ;
  3. Une insertion professionnelle à long terme.
- L'insertion professionnelle à court terme est diagnostiquée lorsqu'il n'y a « *pas de priorité sociale décelée* » (ADLI, 2004). Dans ce cas, les bénéficiaires du RMI doivent se concentrer sur une recherche d'emploi active « *la problématique essentielle est l'accès ou le retour à l'emploi. (L'orientation) est une inscription à l'ANPE et la*

*conclusion d'un Projet d'Action Personnalisé (PAP) » (Ibid). « Une personne seule et sans enfants de moins de 35 ans diplômée (quel que soit le niveau) est déclarée « apte » à une insertion professionnelle rapide et donc « employable » » (animatrice d'AIPO, 2004).*

- L'évaluation d'une insertion professionnelle à moyen terme concerne les individus pour qui les difficultés sociales auxquelles ils sont confrontés ne constituent pas *« un frein. Les bénéficiaires nécessitant une insertion professionnelle et ayant d'autres problèmes sont orientés vers l'ANPE ou les lieux d'accueil suivant l'importance des freins sociaux établis lors du diagnostic »* (cahier des charges AIPO, 2004). Les obstacles répertoriés vont alors être des questions de garde d'enfants, de mobilité, de financement d'une formation...
- L'évaluation d'une insertion professionnelle à long terme entraîne une orientation vers les assistantes sociales pour une insertion sociale à visée professionnelle. Sans cet objectif de retour sur le marché du travail le droit au RMI est remis en question car le RMI est considéré comme une allocation transitoire. S'il n'y a pas de possibilité de retour sur le marché du travail, le département va réorienter la personne vers une AAH, ou le minimum vieillesse si l'âge le permet. *« Les personnes bénéficiant du RMI doivent avoir pour objectif un retour à l'emploi à plus ou moins long terme, sinon il faut mobiliser d'autres types de dispositifs »* (directeur de l'Emploi, Conseil général des Bouches du Rhône, 2005).

## **1.2. L'AIPO, un outil de centralisation de la coordination**

A travers les conditions de mise en œuvre des AIPO, le Conseil général souhaite résoudre un certain nombre de difficultés d'organisation et de coordination internes et avec les partenaires de son territoire. La décentralisation du RMI et la mise en œuvre du RMA entraînent une prééminence institutionnelle du département mettant fin au principe de co-pilotage inscrit dans la loi de 1988 sur le RMI. La mise en œuvre des AIPO doit permettre une « re-hiérarchisation de l'action publique ».

Pour une raison de coûts et de masse salariale, le département délègue l'opérationnalité du dispositif au secteur associatif. Un cahier des charges très directif est élaboré par le seul Conseil général. Des procédures de contrôle régulières et précises permettent au département de centraliser l'information pour maîtriser seul la décision dans un paysage

institutionnel où de nombreux acteurs publics interviennent dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et, en particulier, auprès des bénéficiaires du RMI.

Pour le Conseil général et en particulier la direction de l'Insertion, l'objectif est de rendre effectif le rôle d'ensemblier et de « *seul et unique patron du RMI* » (directeur de l'Insertion des Bouches du Rhône, 2005). Au sein du département, les assistantes sociales chargées de la contractualisation des bénéficiaires ne sont pas sous la responsabilité hiérarchique de la direction de l'Insertion. L'organisation des AIPO doit permettre à celle-ci de contrôler l'activité des travailleurs sociaux de la Maison de la solidarité mais aussi du CCAS et des agents ANPE. Le département signe une convention avec l'ANPE qui spécifie que le PAP représente un contrat d'insertion pour les bénéficiaires du RMI s'il est validé par la direction de l'Insertion. Ainsi, le Conseil général implique l'ANPE dans l'insertion des bénéficiaires du RMI, multiplie le nombre d'agents en charge de la contractualisation et répond à son souci de « traitement de la masse ». Le département bénéficie ainsi d'outils financés directement par l'Etat pour travailler à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI sans aucun coût supplémentaire.

A travers les AIPO, le département souhaite rationaliser l'action des différents intervenants qui doivent répondre à une commande précise. Cette commande est formalisée pendant ces ateliers et validée lors d'une réunion de synthèse avec les membres des pôles d'insertion, dans une logique où seul le payeur décide. Si un bénéficiaire du RMI a signé un PAP avant de recevoir le RMI, le cahier des charges demande à celui-ci « *de le fournir lors de l'entretien individuel pour validation. A l'issue de cet entretien, une orientation vers le CIP de l'ANPE sera proposée pour argumenter auprès du Président du Conseil Général la prestation proposée par l'ANPE. Un nouvel entretien AIPO ne sera pas utile, il faudra toutefois signifier au bénéficiaire la nécessité de renouveler son PAP pour proroger son droit au RMI* » (cahier des charges AIPO, 2004 : 4).

Si le bénéficiaire ne s'est pas vu proposer une prestation par l'ANPE, alors le cahier des charges stipule que : « *un pré-diagnostic partagé sera mené par l'atelier en direction d'une prestation ANPE ou vers un autre dispositif conduit par un autre organisme* » (Ibid). On pourra alors proposer un accompagnement à l'emploi par la Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille Provence (CCIMP) ou par Pôle 13, le programme d'orientation local vers l'emploi financé entièrement par le Conseil général, ou un Bilan Evaluation Orientation (BEO) financé par l'ANPE, le bénéficiaire étant alors chargé de solliciter l'ANPE dans ce sens.



### ***1.2.1. L'AIPO, un outil de contractualisation***

Pour le département, l'objectif majeur est de pouvoir recevoir rapidement, à savoir dans l'espace des deux mois qui séparent la notification du RMI et la convocation aux AIPO, le maximum possible de bénéficiaires : par exemple, 400 par an sur environ 4 000 allocataires dans le 1<sup>er</sup> arrondissement de Marseille, considéré comme un des plus importants territoires des Bouches du Rhône en nombre d'allocataires. Par la suite, au regard du contrat d'insertion, le maintien du droit au RMI sera régulièrement évalué, tous les six mois environ, en fonction de l'activité du bénéficiaire.

Pour articuler les droits et devoirs des bénéficiaires du RMI, la loi utilise un outil privilégié : le parcours. A la question posée par D. Schnapper « *sur les formes que peut prendre l'intégration sociale dans des sociétés organisées autour de la production et des valeurs d'efficacité, lorsqu'on ne peut plus assurer le plein-emploi* » (Schnapper, 1996 : 25), le Conseil général propose l'intégration des bénéficiaires du RMI dans un parcours qu'il construit et qu'il propose dans le cadre d'un PDI. Plutôt que de construire d'emblée un retour sur le marché du travail, le département souhaite que les individus s'inscrivent dans un parcours jalonné par des étapes dont chacune est porteuse d'exigences pour les bénéficiaires. Si l'évaluation de ces derniers et le suivi de leurs trajectoires doivent certes être définis dans la perspective ultime d'un retour vers le marché du travail, « *l'objectif d'insertion professionnelle ne peut être l'unique objectif et tous les acteurs savent que pour des questions d'âge, de mobilité, de santé, de logement ou d'illettrisme, certains parcours d'insertion resteront construits autour d'un objectif d'insertion plus « social » que « professionnel* » (Lionel Urdy, Rapport introductif de la commission d'évaluation, 2004).

L'AIPO est la première épreuve au cours de laquelle le bénéficiaire doit justifier son droit à un revenu minimum en contrepartie d'un devoir d'insertion. L'interprétation du contrat d'insertion tend davantage vers un droit à un revenu en échange d'un devoir – avec des actes témoignant d'une volonté d'insertion – que vers un droit à un revenu ouvrant un droit effectif à l'insertion, cette deuxième conception étant proche du préambule constitutionnel de 1946. Le contrat d'insertion est défini comme « *un engagement réciproque conclu entre le bénéficiaire et le référent social validé par le Président du Conseil Général* » (Livret des informations utiles : 5).



L'interprétation de ce principe s'inscrivant dans une logique volontariste de mise en œuvre d'un parcours vers l'emploi, l'engagement étant évalué sous l'unique prisme de l'employabilité *versus* l'inemployabilité, nous pouvons dire que le RMI est avant tout interprété comme un outil de transition entre une (in)activité d'attente et une activité d'insertion vers une « *meilleure employabilité* ».

La mise en place des AIPO, en amont de tout le processus de mise en œuvre d'un parcours d'insertion enclenché par la signature du contrat, permet au département de maîtriser le dispositif et d'impulser dès le départ ses propres pratiques et référents. Si de nombreux intermédiaires issus d'institutions diverses – ANPE, Maison de la solidarité, associations – peuvent intervenir dans la mise en œuvre du premier contrat, sachant que ces intervenants se multiplient au fil des renouvellements, la décision finale appartient au président du Conseil général, entouré de l'équipe technique de la direction de l'Insertion qui gouverne l'ensemble du dispositif.

Il y a là l'affirmation politique d'une prééminence institutionnelle : on « re-hiérarchise » l'action publique. Quel que soit le statut du bénéficiaire du RMI (demandeur d'emploi, travailleur handicapé...) en dernier ressort, c'est le département qui évalue la pertinence des actions engagées avec l'institution concernée (ANPE et Direction régionale des affaires sanitaires et sociales / DRASS).

Dans ce contexte et contrairement à ce que la loi prévoyait en 1988, la validation du contrat d'insertion ne se fait plus dans une logique partenariale et délibérative en CLI mais par des techniciens du département. Ce transfert de responsabilité induit une relation directe entre un individu seul face à la puissance publique. La validation du contrat d'insertion n'est plus soumise au débat. Dès lors se posent la question de l'objectivité du mode d'évaluation et celle du statut de la personne au sein du dispositif RMI. Comme le souligne « *Hannah Arendt (1983), la construction de l'objectivité ne peut faire l'économie de la dispute et de la confrontation entre des perspectives différentes dans un espace commun. Aucun outillage, aussi raffiné soit-il, aucune norme de qualité, aussi éthique soit-elle, ne saurait remplacer la vitalité de ces espaces publics* » (Bureau, Marchal, 2005). Ne devons-nous pas nous interroger sur la question du caractère démocratique du traitement de la pauvreté dans le cadre du RMI ? Qu'en est-il du respect de la parole et de la citoyenneté de la personne concernée ?

La contractualisation est basée sur des actions d'insertion prédéfinies par la puissance publique et répertoriées dans un livret remis aux bénéficiaires lors des ateliers. Les actions d'insertion peuvent être :

- « des prestations d'accompagnement social ;
- une orientation vers le SPE ou un dispositif d'accompagnement à l'emploi ou à la formation ;
- des activités ou stages pour améliorer les compétences professionnelles et favoriser l'insertion en milieu de travail (chantiers d'insertion...) ;
- un emploi aidé ou une mesure d'insertion par l'économique ;
- une assistance à un projet de création ou de reprise d'activité non salariée ;
- des actions permettant l'accès ou le maintien dans le logement ou au relogement ou à l'amélioration de l'habitat ;
- des actions visant à faciliter l'accès aux soins ;

*Ces deux dernières actions sont complémentaires et non suffisantes pour conclure un contrat* » (Livret des informations utiles : 7).

Ces actions sont divisées en deux catégories, l'une économique, l'autre basée plutôt sur une protection sociale, la seconde étant soumise à la première.

En fonction de ce portefeuille d'actions, le technicien de l'insertion chargé d'animer les AIPO va orienter le bénéficiaire du RMI vers un travailleur social d'une association ou de la Maison de la solidarité ou vers l'ANPE qui élaborera le contrat tout en s'appuyant sur son pré-diagnostic. Nous retrouvons alors la trilogie en termes de distance à l'emploi : insertion à court terme ; insertion à moyen terme ; insertion à long terme.

La mise en place des AIPO accentue l'idée que le contrat d'insertion est un quasi contrat de travail non pas pour permettre l'accès aux droits connexes à celui-ci (Castel et Laé, 1992), mais pour maintenir l'employabilité de l'individu, du moins initialement.

### ***1.2.2. L'AIPO, un outil de qualification et de contrôle du public***

*« Les AIPO permettent de connaître notre public grâce à un premier diagnostic qui permet aux référents sociaux d'avoir une idée du type de personnes qu'ils vont recevoir. Ils permettent aussi de réguler les entrées et d'éviter la culture du RMI »* (responsable d'un pôle insertion, 2005).

Deux mois après avoir reçu leur notification d'accès au RMI, les bénéficiaires reçoivent une convocation pour se rendre sur les AIPO. S'ils ne répondent pas à cette convocation ils en reçoivent une autre pour passer devant une CVS composée des membres de la direction de l'Insertion. Ils sont alors réorientés vers les AIPO. Si les personnes ne répondent pas à la troisième convocation, ils sont radiés et informés par une lettre recommandée. Il y a une véritable volonté d'encadrement et de « bonne gestion » des bénéficiaires du RMI.

*« Les gens que nous recevons sur les commissions de validation de secteur suite à une non présentation aux AIPO, nous les suivons évidemment de plus près. Nous vérifions leur parcours. Parfois ceux sont des gens qui ne comprennent pas les circuits administratifs mais il y a aussi ceux qui ne respectent pas la règle de la contractualisation. Les AIPO ont au moins l'avantage de nous permettre de les déceler plus rapidement et pas au bout de dix ans comme avant »* (responsable d'un pôle d'insertion, 2005).

Après une instruction administrative des dossiers par la CAF nécessaire pour accéder au RMI, les AIPO peuvent être considérés comme les garants d'une instruction *biographique* des dossiers des individus en vue de leur permettre d'accéder à un des parcours d'insertion proposés par le dispositif.

Suite à l'intervention des AIPO, deux grandes catégories de rmistes peuvent être dégagées : les uns sont envoyés vers les travailleurs sociaux d'une structure associative ou de la Maison de la solidarité ; les autres sont envoyés vers l'ANPE à partir d'un diagnostic des situations des individus par rapport aux marchés du travail (Tableau 5).

**Tableau 5. Orientation des bénéficiaires du RMI à la suite de leur passage par les AIPO**

ANPE	Travailleurs sociaux
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeunes diplômés</li> <li>- Hommes 30-45 ans avec expériences professionnelles</li> <li>- Femmes 30-40 ans avec expériences professionnelles sans enfants ou avec des solutions de mode de garde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Couples avec un conjoint étudiant</li> <li>- Hommes plus de 45 ans</li> <li>- Femmes seules avec enfants avec ou sans expériences professionnelles</li> <li>- Femmes plus de 45 ans</li> <li>- Hommes/Femmes SDF et avec problèmes de santé et d'addictions</li> </ul>

Source : auteur

*« Quand je reçois quelqu'un, je me demande en fait une seule chose : a-t-il besoin d'abord de rencontrer une assistante sociale ou un agent ANPE ? La réponse je la trouve dans sa disponibilité à trouver un travail. Un problème de logement pour une personne en forme ne peut de toute façon se régler que grâce à une augmentation des revenus, c'est-à-dire le travail, donc j'envoie à l'ANPE qui va tout de suite travailler avec lui sur son niveau de qualification ou sur son projet ou sur sa technique de recherche d'emploi. Mais pour les problèmes de garde d'enfants, on peut voir avec l'assistante sociale, elle aura peut-être une solution, elle va tenter de bouger les choses pour une place en crèche par exemple. Après pour les familles en hôtel, ça dépend du niveau de compréhension des individus, j'envoie le plus souvent vers l'AS. Elle peut les sortir de l'urgence grâce à son réseau et leur permettre une stabilité même temporaire »* (Responsable d'une structure associative chargée des AIPO, 2006).

L'envoi vers l'ANPE témoigne d'une volonté d'action centrée sur la personne tandis que l'envoi vers l'assistante sociale excipe plutôt une volonté d'action sur l'environnement comme, par exemple, négocier une place en crèche ou un hébergement. On retrouve l'idée de l'individu entrepreneur de lui-même opposée à l'individu inscrit dans une protection collective.

Le département verse au prestataire une prime de cent euros de plus par individu envoyé à l'ANPE. A travers cette prime, le département met en œuvre un système d'activation des bénéficiaires, mais aussi des acteurs chargés de mettre en œuvre ce premier accueil. Malgré cette politique incitative du Conseil général pour orienter les personnes suite aux AIPO vers l'ANPE, le nombre de prescription restent relativement faibles : un tiers. Pour les animateurs, l'ANPE, par son refus catégorique de traiter d'autres sujets que le retour à l'emploi, ne peut s'occuper pleinement des problématiques des bénéficiaires du RMI.

*« Le fait d'être au RMI entraine obligatoirement d'autres problèmes que la recherche d'emploi. En effet, être au RMI signifie quand-même dans la très grande majorité être pauvre donc des soucis de santé, de logements, de mobilité... »* (animateur AIPO, 2006).

**Figure 7. L'évaluation de l'employabilité : une action publique qui conditionne le droit au RMI**

<p style="text-align: center;">Droit au RMI Contrat d'insertion</p>	
Inemployables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hommes de plus de 45 ans, problèmes linguistiques importants, sans problème de santé, vivant en hôtel meublé ou en foyer ;</li> <li>• Femmes sans limite d'âge, problèmes linguistiques importants, sans problème de santé, vivant en hôtel meublé ou en foyer, seule ou non avec des enfants ;</li> <li>• Problèmes d'addiction (drogue ou alcool), SDF.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hommes 25-45 ans, diplômés ou non, en bonne santé, répondent aux convocations, présents sur les prestations, réguliers sur les rdv, porteurs d'un projet conforme à la logique parcours.</li> <li>• Femmes 25-45 ans, diplômées, seules et ou sans enfants, répondent aux convocations, présentes sur les prestations, régulières sur les rdv, porteuses d'un projet conforme à la logique parcours.</li> </ul>
<p style="text-align: center;">Droit au RMI Contrôle</p>	
Employables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hommes ou femmes de plus de 60 ans</li> <li>• Hommes ou femmes avec reconnaissance COTOREP (handicap)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hommes 25-45 ans, diplômés ou non, en bonne santé, travaux non déclarés ou artistes. Non réponse aux convocations, au RMI depuis plus d'un an. Pas de contrat ou non respect du contrat.</li> </ul>

Source : Auteur

La Figure 7 élaborée à partir des entretiens menés avec les animateurs chargés de la mise en œuvre des AIPO montre que les critères de l'âge et des enfants à charge sont prédominants et déterminants lors de l'orientation du public en vue d'une première contractualisation. L'employabilité se définit par l'âge et la disponibilité de la personne au regard de sa charge familiale. En fonction de ces critères, un individu sera évalué :

- (i) soit comme employable et, dans ce cas, il sera soumis au contrôle selon son comportement,
- (ii) soit comme inemployable et, pour certains, « à contrôler » afin de vérifier de leur réelle éligibilité au RMI.

Si le plus souvent les animateurs des AIPO s'estiment compétents pour faire une véritable prescription d'action d'insertion qui pourrait être contractualisée, les contraintes temporelles et les difficultés des relations partenariales – avec l'ANPE et les organismes chargés de la contractualisation – incitent les animateurs des AIPO à ne pas proposer

certaines actions (qu'ils estiment pourtant pertinentes) et à se cantonner dans un rôle d'orientation. On pourrait alors comparer les AIPO à un instrument de triage dans laquelle se définit le niveau d'employabilité des bénéficiaires du RMI. L'orientation se fait en fonction de la perception que se fait l'animateur des différentes structures chargées de la contractualisation de l'insertion.

Un animateur AIPO nous confie : *« S'il m'arrive de penser qu'il vaudrait mieux l'envoyer dans l'association X pour travailler son projet et faire un bilan par exemple, je ne le fais pas parce que ça envenime des relations déjà difficiles sur le territoire avec les travailleurs sociaux de la MDS (Maison de la solidarité) ou l'ANPE. Ils nous reprochent de faire leur travail et ça entraîne des conflits sans fin. Moi je me contente d'orienter les gens chez le prescripteur le plus pertinent en fonction de critères objectifs qui sont son âge et sa disponibilité immédiate. A l'ANPE ce n'est pas la peine d'y envoyer quelqu'un qui ne peut pas faire garder ses enfants. Je sais que certains agents ne te reçoivent pas si tu es avec tes enfants. C'est ce que me disent les bénéficiaires. De toute façon, on ne voit jamais ces partenaires. C'est le pôle d'insertion qui gère. Moi je fais ce qu'on me dit, j'oriente les gens avec la fiche de liaison et puis je n'ai pas le temps de faire mieux »* (2005).

La mise en œuvre de ces ateliers en 2001 a attisé les tensions entre les travailleurs sociaux et la direction de l'Insertion des Bouches du Rhône. Ces ateliers étaient perçus par les travailleurs sociaux comme une remise en cause de leur professionnalisme. Pour eux, seul le travailleur social, grâce à ses techniques professionnelles, peut élaborer *un bilan social* pour trouver une réponse aux difficultés des personnes au RMI. Si deux ans plus tard, les AIPO sont entrés dans les pratiques des travailleurs sociaux, leur *susceptibilité professionnelle* reste intacte et le compromis construit autour de l'AIPO conçu comme un outil d'orientation vers un professionnel qui favorisera l'élaboration d'un contrat d'insertion reste fragile. Pour ce nouvel outil, se pose avant tout la question de sa place entre une instruction administrative et une instruction sociale de la situation d'un bénéficiaire. Il constitue un nouvel échelon à franchir avant d'accéder au contrat d'insertion. L'objectif est de faire en sorte qu'avec les « primo-entrants » soit systématiquement mis en œuvre un contrat d'insertion, ce qui accentue le principe que plus la durée d'exclusion du marché du travail est longue, plus il est difficile de réintégrer celui-ci. Les AIPO sont un nouvel outil au service de l'activation du RMI remodelant ainsi un nouvel espace d'action publique.



## 2. L'équipement d'une nouvelle zone d'action publique

La mise en œuvre des AIPO peut être considérée comme une nouvelle épreuve introduite par les pouvoirs publics dans le parcours du bénéficiaire du RMI. Dans cette nouvelle *zone d'action publique*, se nouent des relations de travail entre le pôle d'insertion, les associations chargées d'animer des AIPO, les travailleurs sociaux et les agents ANPE chargés de la contractualisation. Cette relation se matérialise par la fiche de liaison qui fait la navette entre l'association qui concrétise les AIPO, le pôle d'insertion qui valide l'orientation et les acteurs chargés de la contractualisation, mais aussi par le contrat d'insertion qui est validé *in fine* par le pôle d'insertion réuni en CVS.

L'AIPO, en tant qu'instrument faisant émerger une nouvelle zone d'action publique, semble être perçu par les travailleurs sociaux chargés de la contractualisation comme inutile car redondant avec ce qu'ils font déjà au quotidien. Ils critiquent le côté industriel du système et restent dubitatifs sur les compétences des structures conventionnées ; la grande majorité des animateurs AIPO ne sont pas des travailleurs sociaux. Selon les travailleurs sociaux, les AIPO remettent en cause la logique de libre accès aux services sociaux. Comme nous l'explique ce référent social « *Une personne peut être proche de l'emploi et avoir besoin d'un suivi social pour des problèmes de logement par exemple mais aussi pour toutes formes de problématiques sociales auxquelles nous sommes formées. Or si elle est orientée vers l'ANPE elle ne viendra jamais nous voir* » (2004).

Il importe de suivre dans un premier temps la navette de la fiche de liaison, avant d'étudier les conditions de mise en œuvre du contrat et sa validation.

### 2.1. La fiche de liaison, d'un outil de diagnostic à un outil de gestion des flux

La fiche de liaison prend la forme d'une fiche d'identité du bénéficiaire (Annexes 6 et 7). Elle a pour objectif d'identifier rapidement – chaque entretien dure quinze minutes – le statut social de la personne (âge ; seule ou en ménage ; avec ou sans enfants ; avec ou sans logement), le statut administratif (inscrit ou non à l'ANPE ; avec ou sans la CMU ; avec ou sans suivi social) et le statut professionnel (le niveau de diplôme ; la durée de l'expérience professionnelle). Si son élaboration a fait l'objet de nombreux enjeux professionnels pour les différents acteurs, la fiche de liaison est aujourd'hui un formulaire administratif classé dans le dossier du bénéficiaire ; peu à peu elle a perdu de son contenu.

### 2.1.1. *La fiche de liaison, un outil issu de compromis*

Lors de la mise en œuvre des AIPO, la fiche de liaison a été un des éléments les plus complexes à mettre en place. Deux types de question se sont posés en fonction des différents acteurs :

- Pour le pôle d'insertion, la fiche de liaison a pour objet de connaître les bénéficiaires pour les diriger le mieux possible afin de réduire le nombre d'intervenants dans un souci d'efficacité.
- Pour les animateurs des AIPO, il s'agit d'abord d'évaluer rapidement la situation des personnes pour pouvoir poser un « *pré-diagnostic* ».
- Pour les acteurs chargés de la contractualisation, il s'agit de ne laisser empiéter quiconque sur leur espace professionnel.

La question du transfert de la fiche de liaison à l'ensemble des acteurs s'est aussi posée. Faut-il la donner aux bénéficiaires ? Faut-il la faxer directement aux institutions chargées de les recevoir ? Doit-elle d'abord être validée par les pôles d'insertion ?

Fruit de nombreuses discussions internes à chaque institution et interinstitutionnelles, un accord sur un contenu minimal a été trouvé. L'idée d'y insérer des éléments relatifs à un pré-diagnostic est abandonnée, les travailleurs sociaux et les agents ANPE y étant farouchement opposés.

*« A quoi ça sert qu'on les reçoive si on est simplement une chambre d'enregistrement des contrats et des préconisations faites par quelqu'un d'autre. Ceux qui font les AIPO n'ont qu'à faire le premier contrat. Si cette fiche est trop directive et que la personne la voit, on ne peut plus travailler avec elle. Comment permettre aux individus de formuler une demande, ce qui je pense est à la base de notre travail, si la réponse est déjà dans la fiche de liaison. Construire une demande avec le bénéficiaire, c'est un métier qui requiert une technicité que seuls les travailleurs sociaux peuvent exercer »* (assistante sociale du CCAS, 2005).

Un compromis est donc trouvé entre l'exigence de contrôler la pertinence des orientations formulées par les pôles d'insertion et l'éthique professionnelle des acteurs chargés de la contractualisation.

Le principe d'une transmission de la fiche de liaison aux bénéficiaires est vite abandonné. Tous les acteurs sont d'accord pour dire que cette « *fiche diagnostic* » n'est d'aucune



utilité pour eux. L'argument principal est le risque qu'elle soit confondue avec le contrat d'insertion et que cela rallonge les circuits. Pour tous, le bénéficiaire est d'abord considéré comme un individu qu'il faut certes responsabiliser mais aussi protéger d'un trop grand nombre d'informations de peur qu'il ne se perde.

Des réunions de pilotage sont organisées pour valider les orientations avec la directrice du pôle insertion, l'agent ANPE de ce pôle, un représentant de la Maison de la solidarité, un représentant du CCAS et un représentant des lieux d'accueil, auxquels s'ajoute l'animateur des AIPO ; dans un second temps, les fiches de liaison ont été transmises à chacun des représentants institutionnels en fonction d'une répartition préalablement décidée. Le pôle d'insertion garde une copie classée dans les dossiers. Chaque acteur est ensuite chargé de les remettre à chacun des agents devant recevoir le public. Au fil des différentes controverses et compromis construits autour du sens de cette fiche, celle-ci s'est peu à peu transformée pour devenir un outil de gestion quantitative des flux et de contrôle des bénéficiaires et des prestataires pour le pôle d'insertion.

### ***2.1.2. La fiche de liaison, un outil au service du pôle d'insertion***

Les réunions de pilotage se sont assez vite avérées coûteuses pour chacune des institutions chargées de la contractualisation qui, de plus, se sont senties exclues du processus de décision. *« De toute façon, la décision des AIPO a été prise sans notre avis. Nous, ça nous sert à rien d'y participer puisque quoi qu'il arrive les gens on les reçoit, qu'ils viennent des AIPO ou pas »* (assistante sociale du CCAS, 2005). Les représentants des pôles d'insertion continuent à rencontrer les animateurs des AIPO, mais la validation des orientations est fortement influencée par une volonté politique de rationaliser quantitativement la répartition du flux des bénéficiaires.

Pour les agents chargés de la contractualisation, cette fiche de liaison s'est vite réduite à une liste de noms à recevoir. *« Je sais que ça existe, mais je n'ai pas le temps de les regarder. Je ne sais même pas où elles sont. Peut-être qu'on ne les reçoit plus, je ne sais pas. Les gens qui viennent des AIPO, je les reçois au milieu des autres rmistes, alors c'est difficile de savoir. Des fois je le sais parce que je détecte tellement de problèmes périphériques que je leur demande si ils ont une AS, si ils n'en ont pas je demande si ils ont suivi un AIPO et en général c'est oui alors je les renvoie vers le pôle d'insertion pour qu'il les dirige vers une AS pour le contrat d'insertion »* (agent ANPE, 2005). Dans certains lieux d'accueil ou certaines Maisons de la solidarité, les fiches de liaison sont

classées au secrétariat par ordre d'arrivée sans jamais être regardée par les agents ; des nouveaux agents ne savent pas qu'elles existent.

Certains acteurs pensent que la fiche de liaison peut quand même avoir une utilité pour faciliter l'entretien, mais leurs contraintes les empêchent de les exploiter au maximum. *« On n'a pas beaucoup de temps pour recevoir les gens, alors c'est bien parfois de savoir à peu près à quel type de personne on a à faire. Et puis ça nous évite de rentrer dans les détails administratifs type ANPE ou CMU, on peut tout de suite aborder l'essentiel, c'est-à-dire le projet. C'est aussi un moyen pour entrer dans l'entretien. Moi je dis souvent aux gens : alors vous avez suivi un AIPO, qu'en avez-vous retenu ? Ça permet de faire aussi une piqûre de rappel. Le problème c'est qu'on manque de temps et que tout est fait dans l'urgence, donc je les lis rarement ou des fois après l'entretien »* (assistante sociale, 2005).

Ainsi, en étudiant l'élaboration et l'opérationnalité de la fiche de liaison, outil de gestion des AIPO, il apparaît que ceux-ci sont vidés de leur sens originel : faire un premier diagnostic pour une orientation plus pertinente des bénéficiaires du RMI. Ils deviennent un outil de gestion quantitative des flux entre des lieux de contractualisation hors ANPE. Les membres des pôles d'insertion préfèrent éviter les orientations vers l'ANPE, celle-ci ne jouant pas le jeu de la validation du contrat d'insertion. En effet, lorsque la personne est adressée à l'ANPE, les services du département perdent le contrôle de son parcours. Les agents de l'ANPE font souvent de la « résistance » pour transférer au département le contenu de ses entretiens. L'action des agents ANPE oscille constamment entre leur rôle de SPE et celui de prestataires de service auprès du département.

A côté de la résistance des agents ANPE, il y a celle des travailleurs sociaux. Malgré les efforts des pouvoirs publics pour supprimer le monopole de la contractualisation qu'exercent les travailleurs sociaux, dans la pratique, ces derniers restent les principaux acteurs de cette contractualisation. Si chacun s'accorde à dire que le fait d'être au RMI n'implique pas forcément des difficultés sociales ou une marginalisation, la légitimité des travailleurs sociaux pour piloter la première contractualisation apparaît peu contestée, malgré de précoces tentatives de remise en cause par le Conseil général. *« Les gens au RMI de toute façon, c'est mieux qu'ils aient un suivi social parce que, même si au niveau de leur diplôme et de leur expérience ils sont employables, ils ont des difficultés à cause du manque d'argent. Pour trouver du travail, il faut de l'argent ; ça revient cher une recherche d'emploi et être au RMI c'est un frein essentiel. Qu'est-ce qu'on fait avec 400 euros par mois ? »* (agent ANPE, 2005).

Un autre exemple montre la « résistance » des travailleurs sociaux : dès 1998, conscient des lenteurs du dispositif RMI, le Conseil général a expérimenté le Contrat Délégué à l'Insertion qui consistait à faire élaborer un contrat d'insertion par les accompagnateurs à l'emploi de Pôle 13, rattachés dans les faits directement au département. Cette formule visait principalement les « entrants employables » pour un retour rapide sur le marché du travail : elle a vite été abandonnée en raison des réticences des acteurs de terrain, en particulier des travailleurs sociaux.

Les relations entre les agents de l'ANPE et ceux du Conseil général peuvent être *orageuses* : la convention signée en 2003 a rencontré de sérieuses difficultés pour devenir opérationnelle. *« C'est vrai, je suis sous l'autorité fonctionnelle de la direction de l'Insertion, je sais qu'on a signé une convention qui fait que le CG nous paye pour un certain boulot et en particulier faire des CI (contrats d'insertions). Mais moi je suis aussi SPE. Il y a des choses que je ne peux pas faire comme donner une copie au département des entretiens faits avec les DE (demandeurs d'emploi). Je n'accepte pas non plus que la CVS ne valide pas les contrats des agents ANPE qui connaissent leurs métiers »* (agent ANPE chargé de mission RMI, 2005).

Conçus pour faciliter la première contractualisation, les AIPO entraînent une première définition de l'employabilité en vue de donner rapidement un sens pertinent au parcours que le bénéficiaire du RMI doit entreprendre. Selon l'orientation prescrite – accompagnement à l'emploi via l'ANPE ou accompagnement social via les services sociaux –, la mise en œuvre des contrats d'insertion mettra à l'épreuve cette première évaluation de l'employabilité du bénéficiaire afin d'inscrire celui-ci sur un parcours.

## **2.2. Une définition opérationnelle de l'employabilité**

Grâce à une bonne information de tous les bénéficiaires et une première orientation pertinente dans un dispositif qui comporte une offre de prestations provenant d'une multitude d'intervenants, chaque personne au RMI peut démarrer le parcours le plus efficient possible pour un retour sur le marché du travail. Il s'agit aussi de permettre à chacun des acteurs du dispositif de se positionner de façon complémentaire pour créer un système cohérent piloté par le pôle d'insertion. L'observation de la mise en œuvre du premier contrat d'insertion suite aux AIPO montre que si la vision du degré d'employabilité des individus varie, si la construction du diagnostic se négocie au cas par cas avec les bénéficiaires, la mise en œuvre du parcours s'avère fortement normative.

### **2.2.1. Un diagnostic et une orientation négociés**

Le premier contrat d'insertion est perçu par tous les agents comme très important pour le devenir du bénéficiaire du RMI. Ils affirment que c'est un entretien difficile qui peut déclencher des actes violents de la part des bénéficiaires. C'est un moment où les règles sont énoncées, or elles peuvent souvent être perçues comme contraignantes et « disqualifiantes ». De plus les conditions de réception du public sont difficiles : temps d'attente, conditions logistiques déficientes...

Selon le témoignage d'un référent social : *« Le premier contrat c'est chaud. Il y a des gens qui pénètrent pour la première fois dans un service social et ce n'est pas simple. Il faut tout expliquer : pas simplement les procédures, mais aussi l'état d'esprit. C'est-à-dire qu'il faut chercher un travail même si c'est dur même si ils n'ont pas travaillé depuis longtemps et qu'ils sont découragés. Il faut les convaincre de s'inscrire à l'ANPE, de faire un accompagnement à l'emploi, un bilan, etc.... Des fois les gens le prennent mal ; il faut donc trouver un accord sur la marche à suivre pour que le contrat passe et qu'ils n'aient pas de souci de ce côté-là. On se met d'accord sur leur situation, et puis on cherche la meilleure solution pour que le RMI soit maintenu. Après, lors des renouvellements, on cherche des solutions plus adéquates, on ajuste. Mais le premier contrat il faut qu'il passe pour que les gens n'aient pas à courir partout »* (2004).

Plus qu'une évaluation de l'employabilité des individus par rapport au marché du travail, les agents chargés de la contractualisation jugent de l'employabilité des individus par rapport au marché de l'insertion. La question que se pose l'agent lors du premier contrat est de savoir sur quelle action d'insertion le bénéficiaire pourrait se positionner afin de justifier son maintien dans le dispositif. Il répond à cette question grâce à un diagnostic partagé et négocié avec le bénéficiaire.

Une fois le diagnostic partagé établi, la mise en œuvre du premier contrat se fait de manière normative, mais dans une tout autre logique que celle promue par la direction de l'Insertion, à savoir une rationalisation budgétaire : pour les travailleurs sociaux, l'objectif majeur est le maintien du revenu.

### **2.2.2. Un parcours normatif**

Les trois espaces d'employabilité définies dans le cahier des charges des AIPO sont reprises par les référents sociaux chargés d'élaborer la contractualisation (Tableau 6).

**Tableau 6. Les trois espaces d'employabilité des AIPO**

<b>Types d'insertion</b>	<b>Une insertion professionnelle à court terme</b>	<b>Une insertion professionnelle à moyen terme</b>	<b>Une insertion professionnelle à long terme</b>
<b>Actions proposées</b>	ANPE - Espace cadre CCIMP	Accompagnement à l'emploi	Atelier social Bilan
<b>Publics</b>	Jeunes diplômé(e)s Homme/Femme 30-45 ans qualifié(e)	Public non qualifié Plus de 2 ans de recherche d'emploi	Problèmes de santé / SDF / Problèmes de garde d'enfants

Source : auteur

L'objectif du maintien dans le dispositif entraîne la classification des individus dans trois catégories lors de la contractualisation. Ces trois catégories sont validées le plus souvent par la CVS qui semble partager l'objectif des travailleurs sociaux et qui attend le renouvellement pour évaluer plus en détail les situations individuelles.

## Conclusion du chapitre

Le déploiement des AIPO répond à une volonté politique d'activation du dispositif RMI. Contrairement à ce qui ressortait du premier chapitre de la thèse, la question de l'autonomie des bénéficiaires du RMI n'est plus ici l'enjeu principal. La préoccupation principale des acteurs de terrain est le maintien du revenu qui, à leurs yeux, passe obligatoirement par un encadrement rapproché des bénéficiaires, tandis que la préoccupation principale des décideurs est de contrôler et de gérer le flux, tout en maintenant les bénéficiaires dans une logique de recherche active d'emploi grâce à des actions de préparation à l'entrée sur le marché du travail en vue d'une sortie du RMI la plus rapide possible. Ainsi, dans la pratique, le projet politique de la direction de l'Insertion consistant à imposer une activation destinée à formater les parcours des bénéficiaires se heurte-t-elle à la normativité ordinaire (Reynaud et Richebé, 2007) d'inspiration universaliste mise en acte par les travailleurs sociaux.



## CHAPITRE 7. OUTILS ET EVALUATION DES PERSONNES PENDANT LEURS PARCOURS D'INSERTION

Ce chapitre analyse dans un premier temps comment les acteurs choisissent leurs ressources, définissent leurs outils de travail, pour mieux étayer le sens qu'ils donnent à leur action, notamment en matière de contractualisation.

Plus précisément, il s'agit des formes d'engagement de deux types d'acteurs : les référents sociaux et les membres de la CVS présentés dans la première partie. Comme on l'a vu, les référents sociaux sont les acteurs de terrain majeurs. Ils sont en prise directe avec les bénéficiaires du RMI qu'ils reçoivent au quotidien. Les membres de la CVS coordonnent les référents sociaux et sont les *passeurs des mots d'ordre* adressés par la direction de l'Insertion à l'ensemble des acteurs de terrain (référents sociaux, associations), ainsi qu'aux bénéficiaires.

Ce chapitre est consacré, dans un second temps, à « l'accompagnement en actes » des bénéficiaires, à travers l'observation d'une association, Pôle 13, qui est la structure porteuse de l'accompagnement à l'emploi mise en place par le Conseil général.

### 1. Deux outils pour définir et évaluer l'employabilité

Cadrée par la loi, cette double opération de définition et d'évaluation de l'employabilité se fait au moment de la rencontre entre le bénéficiaire et le référent chargé de la contractualisation du parcours. En ce sens, la loi comme la rencontre constituent des instruments mobilisés par les acteurs pour légitimer leur action en faveur d'une « *meilleure employabilité* » des bénéficiaires.

#### 1.1. La loi, un référent majeur

La référence à la loi permet aux acteurs publics de légitimer leur action en leur conférant l'autorité nécessaire pour l'appliquer localement. Elle est le cadre que les acteurs activent pour définir un parcours *en vue d'une meilleure employabilité*. « On (...) peut concevoir le rapport entre le « national » et le « local », (...), comme celui de la règle universelle et de l'application particulière, de la conception et de l'exécution » (Bourdieu, 1990 : 86).

Selon un référent social : « *La loi sur le RMI, c'est un outil de cohésion sociale qui permet d'éviter l'affrontement. On distribue un peu aux plus pauvres juste pour qu'ils ne se révoltent pas. Elle permet à certains de s'en sortir, mais la plupart du temps elle permet juste d'assumer difficilement un quotidien, et pour les plus malins de se débrouiller un peu mieux que les autres. Moi je me considère comme celui qui doit mettre en œuvre les politiques sociales. Le RMI nous a alourdi notre travail quotidien tout en nous aidant dans notre action de remobilisation des plus démunis. La loi permet une rencontre obligatoire avec une assistante sociale qui est pertinente pour tout le monde, on peut ainsi récupérer des gens* » (2004).

Le référent social se sert de son espace d'interprétation pour l'utiliser au quotidien dans son rapport avec le bénéficiaire au moment de la mise en œuvre du contrat d'insertion. Lorsqu'il fait en sorte que le bénéficiaire accède effectivement à ses droits, il fait appel au texte de loi. Au nom des principes civiques qui soutiennent le droit des individus au regard de la dette sociale souscrite par la société, il conçoit la loi comme un minimum vital, expression d'une justice sociale indispensable dans une société démocratique.

« *C'est normal dans une société moderne qu'on permette aux gens d'accéder aux soins, d'avoir un minimum d'aide financière pour s'en sortir quotidiennement. Je me demande comment ils faisaient avant tous ces gens qu'on a vu apparaître avec le RMI. (...) Je me souviens au début avoir mis en place de nombreuses aides pour refaire des dentitions de personnes un peu âgées qui ne pouvait plus se nourrir normalement. Maintenant ça a changé, la loi nous permet de recentrer les gens sur l'essentiel, c'est-à-dire la recherche d'emploi* » (référent social, 2004).

La loi permet de juger les prérequis administratifs du droit à l'allocation : nationalité, temps passé sur le territoire, étudiant, cumul des revenus, etc. Pour la CVS comme pour le référent social, cela permet d'effectuer le tri *originel* entre ceux qui ont droit et ceux qui n'ont pas droit au RMI<sup>19</sup>. Si les acteurs n'adhèrent pas toujours aux orientations de la CVS, les jugeant trop laxistes ou trop rigides selon les situations rencontrées, son cadre de référence n'est jamais contesté et obtient l'adhésion de tous les acteurs concernés.

---

<sup>19</sup> Etude de cas : Lors de l'examen du contrat d'insertion d'un couple dont un des conjoints est étudiant, la commission s'étonne du statut d'étudiant d'un des ayants-droits, trouvant ce fait injuste du fait qu'on ne puisse cumuler le statut d'étudiant et le RMI. Malgré le débat engendré par ce cas, la CVS s'appuie sur la loi pour valider le contrat. Un couple peut toucher le RMI même si l'ayant droit est étudiant.



La loi sur le RMI votée en 1988 fait de l'exclusion du marché du travail le fondement de l'exclusion sociale. La réforme de 2004 confirme cette approche en affirmant comme objectif principal le retour sur le marché du travail des bénéficiaires du RMI.

Selon le directeur de l'Insertion des Bouches du Rhône, « *le dispositif RMI doit d'abord permettre aux individus d'accéder au marché du travail. D'ailleurs, si nous étions logiques, nous devrions exclure du RMI toute personne ne pouvant pas retourner sur le marché du travail et créer un autre filet social. Nous savons tous qu'il y a des gens qui ne retravailleront plus jamais, parce que trop vieux mais pas assez pour être à la retraite, trop malades mais pas assez pour l'allocation adulte handicapée. Ceux-là nous sommes bien embêtés, le dispositif RMI ne peut rien faire pour eux. Au fond, je pense que nous ne devrions pas en avoir la charge. D'ailleurs nous mettons la priorité sur ceux qui pourront sortir vite* » (2005).

La référence à la loi légitime les pratiques des acteurs concernés en matière d'activation des demandeurs d'emploi.

Selon un référent social : « *On pourrait dire que le RMI est un droit d'exception qui pallie le droit au travail lorsque celui-ci ne peut être appliqué. Je le rappelle aux gens en particulier les plus jeunes. L'objectif c'est quand même l'autonomie financière qui ne peut s'acquérir qu'en travaillant. La citoyenneté passe par cette autonomie et donc par le travail. Mon objectif est bien de permettre aux gens d'accéder aux droits connexes au statut de travailleur* » (2004).

La référence à la loi permet ainsi de justifier une action publique centrée sur l'employabilité des bénéficiaires du RMI. « *Si les gens ne sont pas contents parce que je les envoie sur un accompagnement à l'emploi, je leur rappelle que c'est la loi* » (Ibid). Elle permet aussi au référent social de dépersonnaliser la relation et de se positionner au même niveau que le bénéficiaire : « *nous sommes tous soumis à la même loi* » (Ibid). Elle fonde alors une double protection, celle du bénéficiaire mais aussi celle de la légitimité de l'action du référent social.

Concrètement la loi ne peut être appliquée sur le territoire que grâce à une rencontre entre les pouvoirs publics et ceux qui peuvent en bénéficier. Cette rencontre constitue un espace-temps institutionnel commun aux deux acteurs.

## 1.2. La rencontre, entre démarche et imposition

Deux types de rencontre organisent la relation entre le dispositif et le bénéficiaire : l'entretien individuel spontané ; la convocation. La rencontre est un outil clé qui permet de rendre opérationnel le principe d'individualisation des politiques publiques qu'institue le dispositif RMI. Elle est considérée comme le seul outil vraiment pertinent pour acquérir la connaissance fine des bénéficiaires. La mobilisation des différentes ressources pour la mise en œuvre du contrat d'insertion se fait lors d'une rencontre avec le bénéficiaire qui est déclenchée, soit par une convocation, soit par un acte volontaire et spontané.

Si le référent social affirme vouloir privilégier la forme d'un entretien basé sur l'échange et la négociation à toutes les rencontres, quelles que soient leurs sources (convocations ou actes volontaires), la CVS se positionne plus comme un juge chargé d'appliquer des normes et d'émettre une doctrine de ce que doit être le principe du droit et du devoir d'insertion.

### 1.2.1. L'entretien, un outil d'aide et de conseil

Le travailleur social se définit comme un « *professionnel de l'entretien* » qui s'appuie sur des techniques – la reformulation, l'empathie – qu'il acquiert en formation et grâce à l'expérience. L'entretien individuel correspond au moment où le référent social est seul avec l'usager. C'est un moyen d'évaluation pour aider au mieux la personne. « *Il permet d'apprendre à connaître l'usager pour analyser sa situation et ses capacités* » (référent social, 2005).

Pour le travailleur social, l'entretien est l'outil privilégié pour comprendre « *les freins à l'insertion du bénéficiaire ; à son retour sur le marché du travail* » (Ibid). Il est utilisé pour la partie diagnostic de son action, surtout lors du premier contrat, mais aussi pour son rôle de soutien et d'aide à la réalisation des démarches d'insertion du bénéficiaire lors des contrats suivants. L'objectif de l'entretien est de définir les contraintes sociales qui freinent le retour à l'emploi à l'individu. Les conditions de vie du bénéficiaire participent ainsi à la définition de l'employabilité de celui-ci.

L'entretien ressemble à un examen clinique de la personne qui s'appuie sur la parole mais aussi sur un certain nombre de pièces administratives (les décisions de justice, les contrats de location, les bilans...) qui agissent comme des preuves pour reconstituer l'histoire sociale des individus. C'est un entretien *individualisé* dont l'objectif est une vision la plus exhaustive possible de *l'état de la personne*. Le résultat de cet entretien clinique peut être

une orientation vers des bilans personnels établis par des professionnels (psychologues du travail, formateurs...) qui s'appuient sur des tests pour *« aller encore plus loin dans la connaissance des capacités des gens »* (réfèrent social, 2005).

Le diagnostic permet de qualifier le bénéficiaire par rapport aux différentes composantes qui, selon le travailleur social, définissent l'insertion comme catégorie de droit. Grâce à ce diagnostic, le réfèrent social détermine des degrés de *« possibilité d'insertion »* en *« évaluant (par exemple) les capacités physiques et le niveau intellectuel des personnes »* en vue de définir un niveau d'autonomie (réfèrent social, 2005). Le réfèrent social jugera alors de l'ampleur et de la forme d'assistance la plus efficace au regard des besoins que doit satisfaire l'individu pour effectuer ses démarches.

Un réfèrent social explique : *« Pour certains bénéficiaires je sais qu'il faut que ce soit moi qui appelle le propriétaire pour présenter le FSL (Fonds Social au Logement). (...) »*

*L'entretien permet de mesurer ce que tu peux apporter et de donner des réponses adaptées. Pour ça tu peux avoir besoin de plusieurs entretiens, pour que la personne réfléchisse à son projet. L'entretien permet une prise de conscience du bénéficiaire de sa situation et des possibilités qu'il peut avoir s'il sait s'en saisir. L'entretien permet de poser des priorités avec la personne et de poser des échéances auxquelles la personne adhère. Très vite tu vois les capacités de la personne à trouver un emploi. Si par exemple la personne n'arrive pas à appeler son propriétaire pour lui présenter un FSL, comme je disais tout à l'heure, j'ai des doutes par rapport à ses chances de trouver un travail »* (2005).

Si le réfèrent social construit autour de son action toute une rhétorique sur l'usager acteur de son insertion, il opère en pratique un glissement de sens en réinterprétant et en reformulant le projet du bénéficiaire, comme le montre le témoignage d'un réfèrent social interviewé en 2005 :

*« Une femme qui élève ses enfants et qui souhaite signer un contrat d'insertion pour obtenir la carte de bus, je note qu'elle a un suivi social, qu'elle cherchera un travail quand ses enfants seront scolarisés et autonomes ou quand elle aura trouvé un mode de garde. J'écris souvent qu'en attendant elle est inscrite au centre social où elle apprend à lire et à écrire ».*

*« L'idéal c'est que les gens écrivent eux-mêmes leur contrat d'insertion, mais je préfère l'écrire moi-même, c'est trop compliqué pour eux, et trop long à expliquer. Une fois je l'ai*

*laissée écrire à une dame qui avait marqué : « rien de nouveau sauf que je travaille toujours au noir et que je suis enceinte de sept mois de mon troisième enfant », j'ai repris en notant que madame bénéficiait d'un suivi médical et social durant sa grossesse ».*

*« Il faut savoir décoder ce que vivent les gens pour pouvoir le reformuler dans le contrat d'insertion. Ce monsieur, sans qu'il me le dise vraiment, j'ai compris qu'il était toxicomane et qu'il avait des problèmes avec la justice. J'ai donc noté que l'insertion professionnelle n'était pas d'actualité même s'il veut travailler et qu'un suivi social et médical était nécessaire ».*

L'entretien permet alors d'aller au-delà des apparences. Grâce à la rencontre, le travailleur social ressent et interprète à partir de différents signaux : *« C'est quand on voit les gens qu'on peut comprendre une situation ».*

L'action du référent social se situe en permanence au sein d'une tension entre d'une part, la volonté de rendre le bénéficiaire acteur de son projet et autonome face aux institutions et d'autre part, son besoin d'aide avec un maximum d'efficacité. Le référent social met constamment en exergue le traitement de masse et la qualité d'une insertion réellement individualisée qu'il considère comme une contradiction insurmontable. Selon un référent social, *« les entretiens sont trop courts : je reçois en moyenne huit personnes par jour, plus les dossiers à faire, et tout le travail administratif. Il nous faudrait plus de temps pour faire un travail de qualité. Il y a trop de monde et on fait au plus vite et au plus efficace sur le court terme, sans nous concentrer sur une autonomie plus durable. Le plus souvent je n'ai pas l'information et je serai bien embêté si je devais expliquer le fonctionnement du dispositif ; on peut dire que ça m'arrange de rester dans le flou »* (2006).

Les entretiens pour élaborer les renouvellements de contrat permettent de réévaluer l'individu et sa situation. En instaurant une relation de confiance qu'il construit avec le temps, le travailleur social cherche à chaque rencontre à approfondir sa connaissance de l'individu pour mener à bien son rôle de soutien et de conseil. *« Petit à petit les gens je les connais bien. Avec le temps, ils me font partager des moments importants de leur vie »* (référent social, 2005). Au cours des entretiens, les bénéficiaires, ainsi mis en confiance, se dévoilent. Ils parlent d'eux, permettant à l'assistant social d'appréhender leur situation et leur profil.

En tant qu'outil, l'entretien permet donc de construire une *échelle de mesure* des capacités d'insertion. A partir de la motivation de chaque bénéficiaire et de ses besoins, peut lui être proposé le niveau d'action le plus efficace possible, constitué par un parcours d'étapes à franchir en fonction de la « qualification » des individus. Le référent social ajuste son intervention auprès de la personne pour faire de celle-ci un sujet de droit en fonction de la mesure choisie dans un souci éducatif porteur de plus d'efficacité dans le temps : « *Pour certains (bénéficiaires), il vaut mieux commencer tout doucement et ne pas les décourager pour continuer à avancer* » (référent social, 2005).

### **1.2.2. La convocation, un outil de contrôle et de connaissance**

La convocation est un outil coercitif : une suspension du RMI ne peut être décidée sans une convocation préalable et une non-réponse à celle-ci entraîne automatiquement une suspension de l'allocation du RMI. Cet outil est surtout pratiqué par la CVS depuis 2004.

La convocation, cette possibilité de rencontre entre la structure qui valide le contrat d'insertion et le bénéficiaire, est inscrite dans la loi. C'est un moyen de connaissance directe entre les deux contractants que sont l'individu bénéficiaire du RMI et les représentants de la collectivité.

La forme de la convocation met l'usager dans une position de suspect : il est seul ou accompagné d'une personne. Le guide de référence du dispositif (2003 : 14) stipule que toutes les convocations doivent préciser que le bénéficiaire peut être accompagné de son référent social ou d'une autre personne de son choix. Les référents sociaux sont très rarement présents à l'exception de ceux travaillant dans des associations spécialisées auprès d'un public très marginalisé (prostitution, toxicomanie...). Si certains bénéficiaires se présentent seuls, en particulier s'ils sont convoqués à leur demande, la majorité est accompagnée par un conjoint, un membre de leur famille ou un membre de la communauté pour ceux ne parlant pas très bien ou pas du tout le français.

Les objectifs de la convocation sont divers et plus ou moins explicites. Intensifiées à partir de 2004-2005, les « campagnes de convocations » massives – comme celle de 2001 qui visait tous les bénéficiaires inscrits au RMI entre 1989 et 1996 sans contrat d'insertion –, dont le *modus operandi* est une hausse du taux de contractualisation pour un meilleur accès aux droits et dont le *modus vivendi* tient en des radiations massives, sont représentatives des multiples enjeux liés à l'utilisation de cet outil.

Les convocations permettent ainsi de radier un certain nombre de bénéficiaires<sup>20</sup>, tout en permettant à certains d'accéder aux droits connexes à la contractualisation : gratuité des transports, CMU....

L'usager, pour revendiquer son droit et expliquer sa situation en cas d'ajournement de son contrat, peut demander à être convoqué. *Exemple : ce monsieur au RMI depuis trois ans, dont la formation au permis poids-lourds a été refusée et qui a convaincu la commission en défendant son projet et en faisant valoir son droit à l'insertion.*

La convocation est un moyen de contrôler et de rappeler la loi aux bénéficiaires *suspectés*. Les personnes dont les itinéraires d'insertion sont jugés opaques ou longs, sans projet et sans issue lisible, sont systématiquement convoquées. Ce moment est « *l'épreuve* » du bénéficiaire qui doit convaincre du bien-fondé du maintien de son droit, en faisant valoir soit ses efforts pour s'insérer sur le marché du travail, soit son incapacité à y entrer.

Cette rencontre permet de juger *la bonne foi* de l'individu. *Le cas d'un chauffeur poids-lourds, quarante-cinq ans, au RMI depuis 1995, convoqué car la CVS ne comprend pas pourquoi il ne trouve pas d'emploi. Il met en avant l'absence de véhicule personnel comme cause de sa difficulté à retrouver un emploi.*

La convocation, cette forme de rencontre que l'on peut qualifier *d'injonction sous peine de suspension*, peut être utilisée sur demande du référent social – dans des proportions très limitées. La convocation est utilisée pour comprendre, contrôler et rappeler la loi, mais elle permet aussi de mieux connaître les besoins d'un territoire. Les convocations rendent visibles des personnes inscrites au RMI qui renouvellent leur contrat de façon routinière sans que personne ne s'occupe vraiment d'elles.

*Exemple : Suite à de nombreuses convocations sur environ une année, la CVS décide le financement d'une association d'accompagnement à l'emploi spécialisée auprès de public ayant des difficultés mentales. Au fur et à mesure des convocations, on peut noter une évolution des débats sur la « fragilité psychologique » comme une des causes de l'exclusion du marché du travail et du besoin sur ce territoire d'une structure spécialisée, rejoignant ainsi le jugement des travailleurs sociaux interrogés.*

---

<sup>20</sup> En janvier 2002, par exemple, sur douze bénéficiaires convoqués huit ne se sont pas présentés et ont été suspendus par le préfet.

La rencontre avec le bénéficiaire est une des tâches principales de tous les acteurs chargés de la mise en œuvre du RMI. C'est un outil qui permet de rendre opérationnelle la loi en concrétisant son objet : la lutte contre l'exclusion. L'objectif de cette rencontre est de donner un contenu au contrat d'insertion qui matérialise l'action publique.

## 2. Deux outils pour construire l'employabilité

La formalisation de l'employabilité est définie par le travailleur social et passe par le contrat d'insertion qui permet de sceller l'accord et le partenariat pour faire progresser l'employabilité vers un emploi salarié. Le partenariat est l'outil de production de l'action publique du Conseil général, tandis que le contrat d'insertion permet une traçabilité des « parcours » des bénéficiaires

### 2.1. Le contrat, une insertion située

Le contrat d'insertion est au centre du dispositif RMI : il en est *le fil conducteur*. Etudier la manière dont les acteurs lui donnent corps et l'interprètent permet d'explorer le sens que celui-ci prend sur un territoire spécifique lors d'une *action contextualisée*.

Ce n'est pas le contrat comme outil du travailleur social dont il s'agit ici, mais le contrat comme instrument au service d'une politique publique (Lascoumes et Le Galès, 2004). D'un contrat qui est d'abord un engagement moral pour le travailleur social et dont le contenu ne se résume pas à ce qui est écrit on passe à un contrat qualifié d'insertion qui, en publicisant la confidentialité, devient un engagement passé entre la collectivité et l'individu. Il est alors pour le travailleur social un outil de diagnostic et de proposition. « *Le contrat permet de détecter les handicaps de la personne pour tenter de les combler et faire en sorte qu'elle trouve sa place* » (réfèrent social, 2005). Le contrat est donc intimement lié à la définition de l'insertion.

Si notre recherche focalise sur les bénéficiaires contractualisés, il n'en reste pas moins qu'au niveau national comme sur le territoire étudié, l'obligation de contractualisation n'est pas respectée : entre 1989 et 2004, nous sommes passés de 20 à 50 % des bénéficiaires contractualisés (directeur de l'Insertion des Bouches du Rhône, 2001-2006).

Aussi le dispositif RMI effectue un premier tri entre les bénéficiaires qui signent un contrat d'insertion et ceux qui n'en signent pas, réalisant ainsi ce que Michel Anselme (1992)



nomme « *un tri à l'engagement* ». L'augmentation du taux de contractualisation est précisément l'un des objectifs principaux des pouvoirs publics locaux.

Il existe deux formes de contractualisation selon qu'elle est sollicitée par le bénéficiaire ou par les acteurs publics par l'entremise d'une convocation ou d'une rencontre avec le travailleur social sur un autre thème. Et d'après les entretiens réalisés, il existe deux types de bénéficiaires face au contrat d'insertion : les personnes entreprenantes et les personnes plus passives, comme le montre le témoignage suivant.

*« Quand une personne vient me voir pour me réclamer un contrat d'insertion, j'estime qu'elle connaît la loi et que les choses seront plus simples pour elle. Ça me facilite la tâche, je n'ai pas besoin d'expliquer et la plupart du temps la personne a déjà un projet. Par contre les choses se compliquent quand la personne ne sait pas ce que c'est ou quand elle ne comprend pas l'utilité et qu'elle ne veut pas signer. (...) Je leur explique que ça peut les aider à sortir du dispositif RMI grâce au financement d'une formation et grâce à l'accès à des aides financières. S'ils sont de mauvaise foi et que je vois qu'ils profitent, je rappelle que c'est la loi et qu'ils doivent chercher du travail. Je présente le contrat comme une obligation sous peine de suspension, je leur dis que c'est comme ça et que ce n'est pas autrement et qu'ils ne peuvent pas rester au RMI indéfiniment ; le RMI ce n'est pas gratuit. Mais il y a aussi des fois où je refuse d'imposer la procédure du contrat, comme pour ce monsieur qui squatte et se débrouille depuis dix ans avec le RMI et des petits boulots de ferrailleurs. Il vit bien sa marginalité et n'a besoin de rien, on peut dire qu'il est inséré. (...) Quand je reçois des gens suite à une convocation de la CVS pour signer un contrat d'insertion, j'explique que c'est la loi, je les avertis des risques qu'ils prennent en leur disant que de toute façon ce n'est pas moi qui décide mais le Conseil général » (réfèrent social, 2006)*

Pour la CVS, l'obligation de contractualisation ne se négocie pas, alors que le réfèrent social oscille entre une attitude compassionnelle et un jugement « régalien ». Selon la situation rencontrée, se font jour trois modèles types d'agent entre lesquels oscille le même individu (Bessy, Eymard-Duvernay, Gomel, Simonin, 1995) :

- l'agent civique dont le jugement s'appuie sur un cadre normatif ;
- l'agent vendeur de contrats qui mobilisent les principes marchands ;
- l'agent de réseau qui, grâce à la construction de liens interpersonnels, jouent un rôle d'intermédiation et s'inscrit dans la durée.



Il existe deux types de contrat d'insertion fortement différenciés par les deux acteurs étudiés, CVS et référent social, le premier contrat et les contrats de renouvellement : le formulaire est présenté différemment (Annexes 4 et 5).

### **2.1.1. Le premier contrat d'insertion (Annexe 4)**

« *Le premier contrat d'insertion, c'est pour faire le point* » (réfèrent social, 2006). Pour le référent social comme pour la CVS, il permet d'établir un diagnostic de la situation de la personne, à partir duquel ils émettront un premier jugement sur le bénéficiaire. Il est considéré comme particulièrement important car il est le point de départ d'une relation qui évoluera dans le temps entre un individu et les pouvoirs publics.

Les éléments de diagnostic demandés par le contrat ne sont pas tous remplis de la même façon par le référent social et ne revêtent pas le même intérêt pour lui et pour la CVS. Les parties relatives au logement, à la vie sociale et à la santé (Annexes 4) sont toujours renseignées et représentent pour le référent social le cœur de son métier et des missions qu'il s'octroie. Les difficultés liées à ces trois domaines d'insertion sont particulièrement prégnantes sur le territoire étudié, ce qui peut justifier aux yeux du référent social l'absence d'un projet professionnel. La démarche clinique des référents sociaux, basée sur le manque et le handicap, font de l'insertion professionnelle un idéal qui nécessite une technicité qu'ils ne possèdent pas. En quelque sorte, la dette contractée par la société à l'égard des personnes en difficulté doit avoir été significativement liquidée pour envisager le projet qui sous-tend l'insertion.

Un référent social explique : « *Comment tu veux avoir un projet professionnel cohérent quand tu n'as pas de logement ou un logement insalubre, quand tu as des difficultés pour te faire soigner, ou que tu es submergé par des dettes et des problèmes personnels ? Tu es trop angoissé, tu n'as pas l'esprit à chercher du travail. Lorsque j'emploie le mot « projet » c'est toujours dans un sens professionnel. Employer le mot projet est un luxe sur ce territoire et c'est uniquement professionnel. En plus, le diagnostic professionnel ce n'est pas mon travail, c'est celui de l'ANPE ; je ne peux pas faire ce que je ne sais pas faire* » (2006).

Le premier contrat d'insertion permet aussi au référent social de tester le bénéficiaire. Il peut en effet rédiger un contrat auquel, en réalité, il n'adhère pas vraiment, le jugeant trop ambitieux, dans l'objectif d'une prise de conscience de la personne, pour procéder ensuite à un réajustement lors du renouvellement.

« *Le contrat est éducatif car ça responsabilise les gens et leur fait faire des projets réalistes* » (réfèrent social, 2006).

Un réfèrent social décrit ses pratiques : « *Quand j'ai en face de moi quelqu'un comme Madame X qui n'a jamais vraiment travaillé, qui a 40 ans, qui est très fragile psychologiquement, et qui veut faire une formation de socio-esthéticienne à 800 kilomètres d'ici, je marque qu'elle travaille son projet, je lui explique les difficultés auxquelles elle va être confrontée, mais je n'essaie pas vraiment de la convaincre ou de la dissuader. Je la laisse faire ses démarches et j'attends de voir au renouvellement : je sais qu'au vu des difficultés elle va réfléchir et revenir sur sa décision. Je pourrai alors lui proposer d'être accompagnée pour construire un projet plus réaliste. Il faut qu'elle se rende compte de son incapacité à faire aboutir son projet* » (2006).

### **2.1.2. Le contrat de renouvellement (Annexe 5)**

Le deuxième contrat et les renouvellements ultérieurs sont des outils de suivi des bénéficiaires du RMI dans le but de mieux les orienter, en vérifiant leurs potentialités et leurs compétences sociales. C'est aussi un outil de contrôle des actions menées suite au premier contrat. Dans tous les cas, l'allocataire doit faire preuve de sa volonté d'entreprendre.

La partie « Evolutions et obstacles » du contrat d'insertion permet de réévaluer le premier diagnostic, mais aussi de « *mieux cerner les handicaps et la motivation de l'individu* » (réfèrent social, 2006) pour infirmer ou confirmer le premier jugement. Nous pouvons alors parler de « contrat pédagogique ». « *Les deux termes de l'échange sont à géométrie variable, de l'effort individuel gradué en fonction des capacités contre du futur de formation adaptée à celles-ci* » (Castel, Laé, 1992 : 24). L'insertion constitue ainsi un apprentissage s'effectuant au fil des étapes institutionnelles qui la jalonnent. Le contrat peut être flou, sans que de réelles actions y soient inscrites, pour permettre au bénéficiaire de se rendre compte par lui-même de son « incapacité à faire aboutir son projet ».

A l'inverse, lors de l'examen des contrats par la CVS, l'insertion n'est pas un apprentissage mais une obligation qui doit être contrôlée et jugée en fonction de son efficacité et de sa rentabilité. Les contrats qui n'ont pas de contenu précis ni de proposition d'action ne sont pas validés. En l'absence de projet, la commission finance des organismes pour aider les bénéficiaires à le construire et à s'inscrire dans des actions d'insertion ; dans un *bon contrat*, il faut qu'il y ait de nombreux partenaires. La CVS ajourne les contrats des

bénéficiaires de l'API<sup>21</sup> qui ne mentionnent souvent qu'un accompagnement social. Elle contrôle *l'endurance* et *les progrès* du bénéficiaire et réduit souvent la durée des contrats à trois mois. Les bénéficiaires du RMI doivent justifier auprès de la commission les changements dans le parcours et l'informer des bilans des différentes actions. La CVS constitue un dossier dans lequel elle stocke un certain nombre d'informations et de *preuves* auxquelles elle se réfère durant les séances. Dans ce cadre, la commission examine avec plus d'attention les contrats de plus de deux ans pour contrôler les démarches effectuées et faire le bilan des différentes actions mises en place.

### 2.1.3. Fonctions et interprétations du contrat d'insertion

La partie « Savoir-faire et compétence » du contrat d'insertion n'est pratiquement jamais utilisée par les référents sociaux. Ils estiment qu'elle ne fait pas partie de leurs compétences, alors que la CVS l'utilise pour évaluer l'employabilité des personnes. Nous pouvons utiliser ici le terme « d'employabilité politique de la main d'œuvre » qui conjuguent les caractéristiques physiques et opérationnelles de la personne et les normes sociales ; *« la norme médicale se double de normes d'acceptabilité sociale »* (Gazier, 1990).

Le critère qu'est l'employabilité permet de diviser les bénéficiaires d'une politique sociale en deux catégories :

- ceux pour qui il faut mener une politique active basée surtout sur la responsabilisation individuelle proche du modèle du *workfare* ;
- ceux qu'il faut orienter vers des mesures passives comme le maintien d'un revenu minimum basé sur l'assistance.

La mesure de l'employabilité de la personne s'effectue grâce à un transfert des compétences domestiques vers des compétences professionnelles pour orienter le bénéficiaire vers un secteur d'activité jugé porteur et rentable, tout en s'appuyant sur des principes marchands et industriels.

*Etude de cas (2004) : Le contrat de madame, seule, quarante-cinq ans, n'a jamais travaillé, sait lire et écrire, dont les enfants sont scolarisés, porte sur un accompagnement social. La CVS juge que madame doit chercher un travail et lui prescrit un accompagnement à l'emploi spécialisé dans l'aide à domicile. La commission justifie sa*

---

<sup>21</sup> Le maintien de l'Allocation Parent Isolé n'est pourtant pas légalement lié à la signature d'un contrat.

*décision par la proximité des compétences développées pour s'occuper des enfants et celles nécessaires pour le métier d'aide à domicile. Pour la CVS, il s'agit d'un secteur porteur sur le territoire dans lequel madame pourra retrouver rapidement un travail.*

A la différence des référents sociaux qui se concentrent sur un diagnostic clinique et individuel, la CVS développe une vision globale alliant un diagnostic territorial – selon « les secteurs porteurs sur le territoire » – à un diagnostic individuel : « une mère au foyer a les compétences pour exercer le métier d'aide à domicile ». Le degré d'employabilité est ainsi établi à partir d'un compromis entre un monde domestique, un monde industriel et un monde marchand : physionomie - qualifications professionnelles - coût.

### ***Fonctions et interprétations du contrat d'insertion pour les référents sociaux***

La signature du contrat peut être utilisée comme un outil d'aide pour une personne en difficulté. Selon un référent social, « le contrat d'insertion c'est aussi une seconde chance dans la vie des gens. J'ai le cas d'une jeune fille de 27 ans qui a un CAP cuisine, elle pourrait trouver du travail dans ce secteur même comme saisonnière. Mais je soutiens son projet de passer le baccalauréat pour devenir infirmière, même si ça risque d'être long et difficile. Le RMI peut lui donner une deuxième chance, elle le mérite, je la connais bien. En plus travailler en cuisine c'est dur pour une jeune fille : les horaires et le rythme c'est pas facile et pas stable. (...) Des fois je ne fais pas grand-chose, mais grâce à une qualité de relation, ils viennent me voir pour une facture EDF, pour la préparation de la retraite, et je suis un lien entre eux leur histoire et l'institution » (2006).

Le référent social peut s'investir personnellement quand, selon les cas, il considère que le RMI peut être un outil de promotion sociale. Il justifie alors son engagement en s'appuyant sur les mérites de la personne, ses efforts et l'accumulation des difficultés. Il multiplie les possibilités d'aides mises à sa disposition, comme le montre l'exemple suivant sélectionné par un référent social.

*« Cette dame a un souci de logement : des fissures énormes. Elle va faire une formation, mais ça la travaille cette histoire d'appartement : elle a l'impression que cet immeuble va lui tomber sur la tête. Elle a un bon niveau (de qualification) en Algérie, elle est expert-comptable, mais en France elle ne trouve pas de boulot. Elle a suivi son mari et se sent très seule. Elle se démène et a compris que le RMI ce n'est pas gratuit. C'est quelqu'un que j'apprécie beaucoup, elle est fragile. Elle prend le bus pour amener sa fille dans une école qui n'est pas du quartier, parce que la petite elle est mieux là-bas ; ça la regarde.*

*En plus, elle paye le bus car la signature du contrat tarde. Ce n'est pas possible qu'elle se prenne la tête avec un contrat d'insertion, alors qu'elle a d'autres problèmes à gérer, des vrais problèmes. J'ai appelé la CVS (l'ADLI en l'occurrence) et j'ai insisté pour que ce contrat passe en urgence et pour que le financement de sa formation lui soit accordée » (2006).*

Les exemples donnés par ces deux référents sociaux mobilisent des principes domestiques, et la relation d'aide et de soutien qui doit aussi être instaurée grâce à la contractualisation. Ils mettent en avant les principes de créance et de réciprocité qu'institue la loi sur le RMI.

Pour les référents sociaux plus particulièrement, le contrat d'insertion représente aussi un droit à la mobilité. La gratuité des transports étant liée à sa signature, il y a de nombreux contrats appelés « *contrat carte de bus* ». Si ces contrats entraînent de nombreux débats au sein du collectif de travail étudié, les travailleurs sociaux dans leur ensemble considèrent la mobilité comme une nécessité quotidienne. « (Les bénéficiaires) *demandent la carte de bus ; c'est justifié : les supermarchés ne sont pas en centre-ville, quand tu as des enfants tu as besoin de les amener faire des choses, voir la famille, maintenir le lien* » (réfèrent social, 2006). La mobilité s'impose en effet comme une condition de l'insertion ; c'est un moyen de préserver une vie sociale et de ne pas ghettoïser le territoire.

Dans « la cité par projet » de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991), la mobilité *versus* l'immobilité, est l'alpha et l'oméga de l'insertion *versus* l'exclusion. Aussi les référents sociaux n'ont-ils cessé de réaffirmer que la mobilité est une condition première de la citoyenneté que le RMI doit préserver. Par exemple, pour ce référent social, « *si on veut que les gens trouvent du travail, il faut leur faciliter la vie. Pour les nouveaux arrivants, si on veut qu'ils s'adaptent et qu'ils puissent se créer des liens, il faut leur permettre tout de suite de pouvoir changer de quartier et se déplacer, sinon ils vont rester entre eux et multiplier les réseaux parallèles dans lesquels ils s'installent. Il y a plein de familles très mal logées dans le quartier qui ne veulent pas partir même si on leur propose un appartement mieux ailleurs, parce qu'ils ne connaissent pas. La carte de bus c'est la base : si la personne on lui a facilité les déplacements pour régler tous ces problèmes, on peut passer au projet professionnel* » (2006).

### ***Fonctions et interprétations du contrat d'insertion pour la CVS***

Pour la CVS, le contrat est un outil qui permet d'identifier les besoins de son territoire en vue de construire une offre d'insertion adéquate. La rubrique « Freins à l'insertion » du contrat d'insertion permet à la commission de connaître les difficultés des bénéficiaires et de tenter d'y remédier. Le référent social devient alors le porte-parole des difficultés auxquelles sont confrontées les personnes. Un exemple de réponse est la mise en place d'une aide pour garder les enfants. Le territoire étudié est en effet marqué par la présence d'un grand nombre de femmes isolées avec de jeunes enfants, confrontées aux coûts élevés et à une forte carence des modes de garde. Face aux interruptions de parcours dues aux « *problèmes de garde d'enfants* », la commission a décidé de proposer aux bénéficiaires du RMI, inscrits sur une action d'insertion professionnelle<sup>22</sup>, un mode de prise en charge des enfants grâce au financement d'une association spécialisée dans ce domaine.

Par ailleurs, la construction de l'offre d'insertion se concentre sur l'aide à l'élaboration d'un projet professionnel et à l'encadrement de la recherche d'emploi<sup>23</sup>. Même lorsque la précarité du logement est identifiée comme un frein à l'insertion du bénéficiaire, la réponse de la CVS tient en une offre d'accompagnement à l'emploi. Face aux problèmes de santé des bénéficiaires, la commission propose soit de rechercher une autre allocation, soit d'avoir une reconnaissance de leur statut de « travailleur handicapé » – pour qu'ils s'inscrivent sur le marché du travail, mais aussi pour les orienter vers d'autres financeurs ; la reconnaissance du statut de travailleur handicapé entraîne une prise en charge du parcours d'insertion professionnelle par l'Etat.

Ainsi, l'objectif est de multiplier l'offre d'encadrement de la recherche d'emploi, rendant celle-ci obligatoire de fait. Cela se traduit par l'ajournement systématique des projets centrés sur la « *recherche d'emploi de façon autonome* », notamment lors des renouvellements de contrats. Cette règle non écrite se diffuse à partir de l'expérience individuelle de chaque référent et elle finit par se convertir en un savoir collectif jamais réellement formalisé.

---

<sup>22</sup> Formation qualifiante, d'insertion sociale à visée professionnelle, de redynamisation, emploi aidé.

<sup>23</sup> Le budget consacré à ce domaine est de 26 474 903 Euros en 2004, soit environ 53 % du budget alloué au dispositif RMI par le Conseil général des Bouches du Rhône.

### ***L'évaluation à travers le contrat d'insertion***

Sur le formulaire du contrat d'insertion (Annexe 4), une partie intitulée « Moyens et partenaires associés » doit être renseignée par le référent social. Elle recouvre l'offre d'insertion proposée en fonction d'une évaluation de la demande et des outils effectivement disponibles localement pour mener à bien le projet d'insertion. Le travailleur social doit optimiser l'usage de l'offre d'insertion à travers le contrat. Un des constats du PLI 2003-2005 pointe « *la difficulté pour distinguer dans le contrat ce qui relève de l'évaluation du référent social et ce qui est la demande du bénéficiaire* ». La CVS évalue ensuite la capacité du travailleur social à mettre en relation l'offre et la demande : Selon le PLI, dans 59 % des contrats les « *préconisations sont trop généralistes* » (Ibid : 3). En ne validant pas les contrats qu'elle juge « *sans contenu* », car sans proposition d'action d'insertion ou « *incohérents par rapport aux précédents contrats* », la commission sanctionne aussi le travailleur social. Par voie de conséquence, un des axes de son action se concentre sur la formation des travailleurs sociaux aux missions d'insertion : le contrat doit permettre de juger du réalisme de la demande et de l'adéquation de l'offre proposée. La CVS met en place des « *fiches diagnostics* » très précises pour évaluer la qualité de la mise en relation entre l'offre et la demande. Ces fiches évaluent la position de la personne par rapport au marché du travail<sup>24</sup> et fixent les résultats à atteindre<sup>25</sup> ; formellement, ces fiches sont construites comme des bons de commande : le référent social évalue une situation et formalise des besoins auxquels l'offre d'insertion proposée doit répondre. Ainsi, la CVS implique le travailleur social dans la construction du parcours d'insertion et le considère comme responsable de celle-ci. Elle le positionne comme le « *garant du parcours d'insertion du bénéficiaire du RMI* » (PDI, 2003-2005). Plus qu'un accompagnateur social, le référent social est érigé en coordonnateur, évalué en tant que tel par la commission, des différentes actions d'insertion dans lesquelles le bénéficiaire doit s'inscrire.

Si l'évaluation du contrat oscille entre le monde industriel et marchand par ses principes d'efficacité et de rentabilité, l'épreuve de la commission et l'objectif d'insertion qui l'anime sont avant tout rattachées à la « *cité connexionniste* » (Boltanski, Chiapello, 1999).

---

<sup>24</sup> Niveau de qualification, dernier emploi occupé, durée de chômage, disponibilité de la personne.

<sup>25</sup> Elaboration d'un projet professionnel, aide à la recherche d'emploi, acquisition d'un certain nombre de « *règles d'employabilité* » comme le respect des horaires, l'apprentissage du travail en équipe ou le respect des consignes.



La commission apprécie la mise en activité des bénéficiaires et non leur mise en emploi. A une demande de contrat de travail, elle répond par une offre de formation, de bilan ou d'accompagnement à l'emploi. L'important, pour elle, c'est que le bénéficiaire du RMI soit en activité et le manifeste clairement, en conformité avec le principe supérieur commun de la cité par projet. Dans un contexte où une réponse effective à la demande de travail salarié s'avère très peu probable, la notion d'activité retraduit le droit à l'insertion dont est porteur le RMI – censé garantir l'employabilité du bénéficiaire.

La direction de l'Insertion conçoit et développe donc l'offre d'actions d'insertion –que nous allons maintenant étudier sous l'angle du partenariat. Le principe d'activité génère des projets dont le contrat doit être porteur, grâce à l'intervention du référent social pour mobiliser des ressources favorisant l'inscription des personnes dans des réseaux. *« La succession des projets, en multipliant les connexions et en faisant proliférer les liens, a pour effet d'étendre les réseaux »* (Boltanski, Chiapello, 1999 : 167). L'insertion étant alors définie en fonction de la capacité de l'individu à établir des liens personnels, les pouvoirs publics ont pour mission de permettre l'accès aux réseaux du marché du travail aux bénéficiaires du RMI, en multipliant les réseaux intermédiaires grâce au partenariat.

## **2.2. Le partenariat, un équipement clé**

Le partenariat un des outils essentiels de la décentralisation et des lois sur le RMI. Il peut être défini comme un ensemble de compétences au service des acteurs chargés de la mise en œuvre du contrat d'insertion. Il est composé de différents acteurs dont les modes de relation forment un réseau social territorial basé sur des affinités et des compétences. Les acteurs publics construisent ce réseau par l'entremise des jugements qu'ils émettent, leurs décisions influant sur la qualité de leurs relations. Les critères et pratiques effectives n'étant pas immuables, les liens tissés au sein de ce réseau, évoluent variant constamment dans leur intensité (Granovetter, 1973) ou pouvant même totalement disparaître. Ce réseau constitue l'infrastructure de l'offre de service proposée par l'action publique. Il représente pour les acteurs publics un instrument essentiel à l'efficacité de leur intervention : selon un référent social, *« il faut avoir un bon réseau dans ce travail, ça permet d'accélérer toutes les procédures. Quand tu arrives sur un territoire, c'est le réseau qui te manque le plus pour bien travailler et c'est très long et très difficile à construire »* (2006).

Mais les règles opérationnelles qui sous-tendent la construction du réseau de partenaires et encadrent son utilisation s'avèrent profondément différentes selon qu'elles sont activées



par les agents de la CVS ou par les référents sociaux. Si la commission noue des relations très institutionnelles et très « hiérarchisées », en se référant à travers le partenariat à un mode d'évaluation industriel et marchand régi prioritairement par des critères de coût, d'efficacité et de conformité à des normes d'insertion qu'elle définit au fil de ses décisions, les référents sociaux, en nouant des relations avec des individus, s'appuient d'abord sur une forme d'éthique partagée avec certaines personnes : « *Je sais qu'il sera bien reçu* ». Tout en faisant appel à un domaine de compétence, le choix du partenaire par le référent social repose sur l'expérience, la confiance et une forme de complicité et de morale partagée. Les référents sociaux construisent un réseau défini comme « *une modalité de coordination stable dans le temps, régulée par la confiance* » (Baudry et Cautela, 2003), s'appuyant sur des principes domestiques et civiques.

Nous verrons dans un premier temps les règles d'utilisation et de construction du réseau de partenaires par la CVS et dans un deuxième temps celles du référent social.

### ***2.2.1. Le réseau de partenaires pour la CVS***

Le partenariat est *un outil de production* de l'offre d'insertion qui participe à la construction et à la lisibilité du parcours d'insertion de l'utilisateur. Ce dernier est sollicité lors de l'évaluation des projets, en vue de contrôler la réalité des démarches entreprises par les bénéficiaires du RMI signataires d'un contrat d'insertion et pour leur proposer des activités destinées à remédier à leur inemployabilité ou à valoriser leur employabilité dans le cadre d'une opération cofinancée. De nombreuses associations dépendantes financièrement du dispositif RMI ont ainsi acquis une position de prestataire de service auprès de la CVS.

La relation conventionnelle qu'entretient la commission avec ses partenaires associatifs se traduit par une délégation d'une compétence du service public accompagnée d'un mode de contrôle très strict quant à la conformité à « des normes de qualité » ; en outre, le mode de gestion répond à des règles quasi-marchandes qui transforment le délégataire en sous-traitant. La CVS contribue ainsi à la précarisation économique du secteur associatif en concluant des contrats courts reconduits en fonction d'un équilibre entre le coût et l'efficacité du service proposé, dans un univers de forte incertitude : budget renouvelé annuellement, aléas politiques.

Confrontée aux nécessités d'un traitement de masse, la CVS mobilise, selon une logique industrielle, tous les acteurs compétents dans ce domaine (service public et secteur associatif) autour d'objectifs quantitatifs standardisés (nombre de retours à l'emploi,

nombre d'entrées en formation qualifiante, nombre d'abandons...). Elle élabore des outils de mesure régulière et des procédures de diffusion des résultats. Les partenaires répondent à une commande formalisée par des conventions et des cahiers des charges qui fixent un coût, une quantité et des « procédures de production » dont l'objectif principal est donc le retour sur le marché du travail (primaire ou secondaire) des bénéficiaires. S'il n'y a pas d'accès direct au marché du travail qui soit probable, le partenaire doit amener l'utilisateur à continuer le « *parcours d'insertion* » en l'orientant sur une autre « *action d'insertion* ».

Ainsi, pour mesurer l'impact d'une formation sur l'employabilité des bénéficiaires, la CVS établit des indicateurs de progrès qualitatifs<sup>26</sup> (Annexe 8 : Critères d'évaluation en milieu de travail) et quantitatifs<sup>27</sup>, ainsi que des « fiches diagnostics » remplies par les référents sociaux. Les réunions de bilan sont aussi les moments du « *contrôle qualité de l'action* » afin de vérifier la conformité des résultats aux objectifs. La non-conformité au *contrôle qualité* entraîne un non-renouvellement du « *porteur de projet* » bénéficiaire du RMI et parfois de l'action de formation elle-même. *Suite à des évaluations négatives, la CVS a pris l'initiative de ne plus travailler avec un certain nombre d'associations et de ne plus financer certaines actions d'insertion sociale basée sur la découverte de l'art.*

La commission choisit ses partenaires en fonction de leur compétence originelle, tout en formatant leur action par l'intermédiaire d'objectifs quantitatifs et qualitatifs attendus et des modalités de mise en œuvre. La CVS utilise et agit sur les qualifications des partenaires : par exemple, une association dont l'objet est « *l'animation d'ateliers d'écriture* » devient une association dont l'objet est « *une redynamisation vers l'emploi grâce aux ateliers d'écriture* ».

Le partenariat permet à la CVS d'appliquer le principe de réciprocité institué par la loi, tout en en faisant un instrument de contrôle. Elle s'attache certes à vérifier auprès des partenaires la réalité des démarches que le contrat propose, mais elle peut aussi être bien plus influente voire directive sur la trajectoire organisationnelle et institutionnelle des associations. En effet, les différentes associations financées dans le cadre du RMI ont l'obligation de transmettre à la CVS la liste des bénéficiaires qu'elles suivent. Elles doivent aussi transmettre des bilans écrits des « progrès » effectués par les allocataires au

---

<sup>26</sup> Capacité d'adaptation à des horaires fixes ; capacité à vivre en groupe ; gestion de l'agressivité.

<sup>27</sup> Nombre de personnes ayant un projet professionnel précis avec un curriculum vitae ; nombre de personnes inscrites dans un dispositif d'accompagnement à l'emploi ; nombre de personnes en emploi ; types d'emploi.

travailleur social qui les suit et ce dernier doit en faire part à la CVS. Les partenaires doivent de manière récurrente inciter les bénéficiaires du RMI à signer un contrat d'insertion et à s'inscrire dans les dispositifs d'encadrement de la recherche d'emploi. Le nombre de contrats signés et le nombre de personnes entrées dans un dispositif d'accompagnement à l'emploi font partie des objectifs quantitatifs inscrits dans les cahiers des charges ; ils peuvent aussi devenir des indicateurs discriminants dans la sélection des prestataires de services par la direction de l'Insertion. L'agent ANPE mis à disposition de la CVS vérifie l'adéquation entre le projet du contrat d'insertion et l'effectivité des démarches faites auprès de l'Agence. Il fait le lien entre deux fichiers de gestion de la demande, RMI et chômage, qui sont séparés institutionnellement. Le médecin est utilisé comme un contrôleur de la réalité d'un « contrat santé » – dont le réel objectif est d'orienter les populations concernées vers d'autres allocations telles que l'AAH.

Pour le Conseil général, le partenariat institutionnel – avec l'ANPE, la DDTE, les AGEFIPH, les banques d'économie solidaire, les ASSEDICS, etc. – est un outil de ressources, en particulier financières, auquel la CVS souhaite avoir accès et être associée pour atteindre ces objectifs à un moindre coût ; la commission ne souhaite pas porter seule le poids du droit créance.

Lors de l'évaluation d'une demande de financement d'actions par un bénéficiaire, la CVS vérifie toujours si un autre financeur peut intervenir. Ainsi, pour les formations individuelles des allocataires du RMI, la CVS refuse ou met en suspend tout contrat qui ne stipule pas une demande faite à l'ANPE, à la Région ou aux ASSEDIC quand des droits à indemnisation sont ouverts. Elle peut attendre la réponse des divers financeurs sollicités avant de se décider et ajourne le plus souvent les contrats dont les financements ont été refusés par les partenaires<sup>28</sup>. La commission veut construire une offre d'insertion dans laquelle le SPE, donc l'Etat, s'investit. Le partenariat est aussi une source de compétence et de financements. La commission souhaite coordonner son action à celle de ses partenaires du SPE. Ainsi elle mobilise au maximum les prestations de l'ANPE pour les bénéficiaires du RMI et vérifie à travers le CIP les résultats de celles-ci ; de même un PAP signé avec l'ANPE peut valoir contrat d'insertion professionnelle pour la CVS.

---

<sup>28</sup> Cette règle est appliquée en particulier dans les cas de création d'entreprise.

### 2.2.2. *Le réseau de partenaires pour le référent social*

Face à un bénéficiaire du RMI, le référent social conçoit sa mission comme une action de conseil et d'orientation inscrite dans une relation d'aide qui ne peut s'effectuer que grâce à « *une bonne connaissance des outils au service de la lutte contre l'exclusion et financés par le Plan Départemental d'Insertion* » (référent social, 2007) ; or il juge cette connaissance le plus souvent imparfaite et partielle.

Le référent social construit son outil « partenariat » d'une façon spécifique grâce à une accumulation d'informations sur les ressources du territoire et les liens qu'il tisse avec celles-ci.

Gilles Massardier caractérise le réseau par la construction de liens étroits qui fragilisent la division entre public et privé : en l'espèce, le réseau mobilise des fonctionnaires dans des espaces de discussion informelle sur les problèmes d'un secteur et un espace clos où « *les actions et les interactions des acteurs sociaux enserrent les politiques publiques dans ces espaces fermés d'interreconnaissance* » (2003 : 130). Cette définition correspond bien aux modes d'utilisation du partenariat par les référents sociaux. La plupart des travailleurs sociaux construisent un réseau informel de partenaires à partir des ressources relationnelles constituées tout au long de leurs trajectoires personnelles, mais ils savent aussi s'appuyer sur une organisation collective du travail qui les constitue en communauté professionnelle.

Un référent social nous parle de son réseau : « *Mes sources d'infos ce sont les gens, ma vie, les collègues, la CVS. Tu vois, moi par exemple, je suis bénévole à l'association X... qui milite pour les droits des étrangers. Ces contacts m'aident énormément, je peux dénouer des situations plus rapidement. Certains bénéficiaires connaissent mieux que moi le tissu associatif, comme cette jeune fille qui m'a appris qu'il existait une association spécialisée dans l'accompagnement à des projets artistiques. On a des réunions où on invite des partenaires financés par la CVS. C'est mieux quand on les rencontre et qu'ils nous expliquent concrètement ce qu'ils font : quand on lit juste les plaquettes, c'est difficile de se faire une idée et d'orienter les gens. De toute façon, quand tu es nouvelle sur un territoire, c'est difficile car il faut du temps pour te monter un réseau de partenaires fiables* » (2004).

Par la signature d'une convention, l'institutionnalisation d'un partenariat induit un principe de prestation de services qui, lui-même, avec le temps, suscite la création de nouveaux liens, s'inscrivant tout à la fois dans une relation d'aide et l'étayant concrètement.

Les rapports avec les partenaires se nouent avant tout sur le mode du service rendu et de la relation personnelle qui se renforce dans le temps grâce aux expériences partagées. Un référent social explique : *« les filles avec qui je travaille, ce sont mes copines. Je travaille bien avec l'assistante sociale de l'association A... qui travaille sur les mesures d'aide au logement. Dernièrement nous avons pu reloger une famille. Nous avons été très complémentaires. Lorsque nous avons visité ensemble le logement, nous étions révoltées par les conditions de vie de cette famille, du coup, nous nous sommes énormément démenées, on a fait le forcing »* (2006).

Le partenariat est un outil qui permet au référent social de partager à propos des bénéficiaires un ensemble d'informations qui va l'aider à forger un point de vue sur ce qui est « bon » pour eux. La décision du référent social se fait alors en interaction avec *l'outil qu'est le partenaire* et qu'il a ainsi activé. *« On s'appelle souvent avec l'assistante sociale de l'association M, elle sait des choses que je ne sais pas, elle m'éclaire sur mes suivis. On forme une petite équipe sur des cas particuliers, ce qui nous permet d'aller plus vite avec les gens et d'être cohérentes dans notre discours avec eux. J'ai confiance car nous sommes tous soumis au même secret professionnel »* (référent social, 2006).

Le référent social mobilise les ressources de son territoire soit pour mieux évaluer une situation, soit pour soutenir un projet devant la CVS, soit pour permettre à l'allocataire de mener à bien son projet, l'un n'excluant pas l'autre. Les différents partenaires sont classés dans quatre domaines spécifiques : emploi, vie sociale, santé et logement. Sur un mode industriel qu'a appelé la croissance des effectifs, le référent social organise son travail en spécialisant par domaines les différentes tâches qu'il a à accomplir. Les règles d'utilisation varient selon les domaines à traiter, comme nous allons le voir ci-dessous.

Le partenariat, en particulier dans les domaines de l'emploi<sup>29</sup> et de la santé<sup>30</sup>, permet au travailleur social de transférer ses compétences en matière de conseil et d'accompagnement des personnes au RMI à un nouvel acteur « spécialiste », auquel il reconnaît une technicité particulière et aussi une certaine efficacité : le CIP. Ce dernier est sollicité dès qu'un projet d'emploi paraît peu crédible. L'objectif du référent social consiste ainsi à confirmer son jugement et à persuader le bénéficiaire de sa justesse en présentant ce conseiller comme un « spécialiste » irréfutable. Il en fait de même pour un

---

<sup>29</sup> Les bilans professionnels, l'accompagnement à l'emploi ou le CIP.

<sup>30</sup> Le médecin détaché auprès de la CLI, les Centres Médicaux Psychologiques (CMP) et les bilans de santé.

projet auquel il croit et qu'il faut faire valoir auprès de la CVS. Par son usage, le recours à ce conseiller est comparable à la mobilisation d'un médecin dont le « diagnostic » sera utilisé comme un argument décisif pour faire valider l'évaluation d'un dossier individuel auprès de la CVS ou encore convaincre l'usager qu'il doit se résoudre à admettre telle ou telle décision. Que ce soit face à l'institution ou face à l'usager, l'autorité du savoir incarné par le spécialiste représente une ressource clé dans le travail d'argumentation qu'il revient au référent social de produire pour fonder la légitimité des jugements *in fine* émis à son instigation.

Dans le domaine du logement, le partenariat est également sollicité, mais la position de l'assistante sociale est différente. Elle estime l'intervention des partenaires avant tout comme complémentaire à la sienne et justifie le recours à un prestataire prenant en charge des mesures d'aide au logement, plus par manque de temps que par incompetence. Elle se montre aussi plus sceptique quant à l'utilité et l'efficacité de telles mesures. « *Par rapport au logement je ne fais pas grand-chose : je monte un dossier FSL, je fais l'intermédiaire avec un propriétaire, ou je délègue à une mesure* » (réfèrent social, 2006). Les outils mis à disposition sont perçus comme insuffisants ou non adaptés. L'obtention d'un « appartement PDL »<sup>31</sup> est aléatoire et extrêmement rare. Les Ateliers de Recherche de Logements (ARL), animés par des associations, dont l'objectif est d'aider des personnes ayant des problèmes d'adaptation au logement, sont utilisés comme un pourvoyeur d'adresses pour des personnes dont le problème de logement est lié à leur statut. Les associations chargées d'animer cette action pratiquent l'écramage, en refusant d'accueillir des familles trop nombreuses et des personnes ayant des problèmes d'autonomie trop importants. Ce constat est souvent dénoncé par les travailleurs sociaux auprès des représentants de la CVS. Ils revendiquent la possibilité de participer à la sélection des individus pouvant entrer sur les dispositifs. C'est un objet de conflit très prégnant entre les acteurs associatifs et les référents sociaux.

Hormis les actions d'alphabétisation mises en place par les centres sociaux et certaines associations et les actions sportives qui sont perçues comme utiles socialement, les travailleurs sociaux orientent très peu les allocataires vers les actions d'insertion sociale financée par le département : actions d'insertion sociale par le théâtre, par la vidéo, ateliers

---

<sup>31</sup> (PDL : Plan Départemental d'aide au Logement). Appartement PDL : appartement réservé par le département auprès de la préfecture pour logement d'urgence, or il est difficile de classer les urgences.

d'écriture... Ils les considèrent comme décalées par rapport aux priorités et aux besoins réels des gens qu'ils rencontrent. Pour justifier cette attitude, les référents sociaux font avant tout appel à des principes moraux : *« je n'arrive pas à dire à quelqu'un d'aller faire du théâtre ou de la vidéo alors que son problème principal est de manger et de payer son loyer tous les mois »*. Ces actions sont destinées pour eux à *« l'élite (de leur public) qui a le temps de se poser la question d'un projet de vie et qui a dépassé un certain nombre de contraintes matérielles quotidiennes »* (référent social, 2006).

L'utilisation de tous ces outils est toujours influencée par la façon plus ou moins prégnante dont le référent social perçoit la relation au travail entretenue par le bénéficiaire du RMI. L'objectif essentiel du dispositif RMI est l'autonomie financière grâce à la mise au travail. Cette référence au travail est latente dans l'esprit de tous les acteurs de l'insertion. *« Si tout le monde travaillait, il n'y aurait pas besoin de RMI. En fait, il y a eu le RMI parce qu'il y avait trop de chômage. Avec la baisse du chômage, normalement, plus de RMI. Quand les gens sont bien portants et quand ils peuvent, il faut les mettre sur l'accompagnement à l'emploi. Moi quand je reçois les gens je pense qu'ils seraient mieux s'ils n'avaient pas besoin de moi et pas besoin des sous du RMI. Le seul moyen c'est de bosser »* (référent social, 2006).

## Conclusion du chapitre

L'analyse des outils révèle la diversité des prestations et techniques utilisées par les acteurs territoriaux de cette politique publique. Au bout du compte, les référents sociaux ont tendance à considérer le processus d'insertion et l'évolution de l'employabilité comme deux registres clairement distincts. Ils peuvent construire un parcours d'insertion pour un bénéficiaire tout en pensant que celui-ci est inemployable et que le retour sur le marché du travail n'est pas une priorité. Ils peuvent de même affirmer qu'une personne qu'ils jugent inemployable est insérée et vice-versa. Dans le même temps, la référence à l'employabilité est systématique lors de l'évaluation des personnes et de la construction du jugement sur leur positionnement vis-à-vis de la prestation d'aide. Pour les membres de la CVS, au contraire, l'employabilité est l'élément central de référence pour construire le parcours d'insertion. La mise en activité des bénéficiaires est essentielle à ses yeux. Il ne peut y avoir de processus d'insertion sans évolution de l'employabilité dans le cadre du RMI. Ce processus d'insertion est mis en œuvre grâce à l'accompagnement et au complexe dispositif partenarial qui l'étaye.





## CHAPITRE 8. L'ACCOMPAGNEMENT : UN INSTRUMENT AU SERVICE D'UNE ACTION PUBLIQUE MULTIPLE ET EVOLUTIVE

Avec son livre « La fatigue d'être soi », Alain Ehrenberg (1998) est l'un des tout premiers auteurs à développer une lecture sociologique des prises en charge psycho-politiques des individus considérés comme en difficulté, à des titres d'ailleurs très divers.

*« Le style de réponse aux nouveaux problèmes de la personne prend la forme d'accompagnement des individus, éventuellement sur la durée d'une vie. Ils constituent une maintenance se déployant par des voies multiples, pharmacologiques, psychothérapeutiques ou sociopolitiques. Des produits, des personnes ou des organisations en sont le support. Ces acteurs multiples, relevant de missions de services publics ou de services relationnels privés, se réfèrent à une même règle : produire une individualité susceptible d'agir par elle-même et de se modifier en s'appuyant sur ses ressorts internes. »* (Ehrenberg, 1998 : 287-288).

Or le dispositif RMI fournit une excellente illustration de cet arsenal de nature « bio-politique » pour parler comme Foucauld. Son déploiement peut être synthétisé sous la forme d'un schéma mettant en relation sous une forme contractuelle un individu, un projet et une offre de services au sein d'un territoire. De la sorte, il aménage « *un continuum juridique qui, côté collectivité, articule « obligation de verser la prestation-obligation de fournir les moyens d'insertion-droit d'exiger l'insertion », et côté pauvre, « droit à la prestation-droit aux moyens de s'insérer-engagement à s'insérer »* (Lafore, 1992 : 73) ; il revient aux acteurs locaux de lui donner sens lors de sa mise en œuvre territorialement située.

L'activation du principe de réciprocité porté par la contractualisation passe par un accompagnement. Pour ce faire, chaque personne au RMI relève d'un interlocuteur chargé de construire et de suivre la contractualisation. Présenté par la loi comme le garant du « parcours d'insertion », il accompagne la personne jusqu'à sa sortie définitive du dispositif. Il doit rendre effectives d'une part, la mise à disposition d'une offre d'insertion proposée par la configuration territoriale de l'action collective qui porte le RMI et d'autre part, la participation de chaque bénéficiaire à cette dernière, ce qui précisément passe par le recours à l'accompagnement.

Déjà prévu par la loi sur le RMI de 1988, ce droit à l'accompagnement a été renforcé par la loi de cohésion sociale de 1998, et spécifié comme visant prioritairement l'emploi par la loi sur le RMA de 2003. Si précocement, le « I » de RMI renvoyait au moins implicitement à un retour vers l'emploi, le changement de vocable introduit par l'adoption du RMA et le transfert de l'Etat aux collectivités locales de l'effectivité du devoir de solidarité nationale, transforment structurellement l'action des pouvoirs publics locaux, tout en accentuant leur intervention en faveur d'un retour sur le marché du travail.

*« Le RMA jouera un rôle incitateur. Il sera un déclencheur de volonté. Ce dispositif s'inscrit dans la stratégie du gouvernement de valorisation du travail, vecteur de dignité sociale et de progrès économique. Par ce projet de loi, le gouvernement souhaite optimiser et rénover l'un des principaux outils de la solidarité. Il entend épauler et placer nos concitoyens, bénéficiaires du RMI, sur le chemin de la responsabilité et de la confiance. Ce projet est animé par la volonté de conjuguer la solidarité collective et la responsabilité individuelle. Il est fondé sur la valorisation du travail. Il mise sur la proximité de gestion »* (Rapport du Sénat n° 305, présenté par Michel Mercier, au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, 2003).

La loi du 17 décembre 2003 illustre la volonté politique de l'Etat de concrétiser une contractualisation considérée comme peu significative grâce à la construction d'un parcours d'insertion qui requiert une action d'accompagnement, *« dans un sens qui se veut plus directif sur la nature des actions d'insertion, plus concret et plus orienté vers l'insertion professionnelle »*. Se met ainsi en place une politique d'activation des bénéficiaires du RMI mais aussi des professionnels chargés de la mise en œuvre.

La première partie de ce chapitre analyse tout d'abord les différentes formes d'accompagnement et les relations qu'elles entretiennent entre elles, puis nous présenterons et analyserons plus particulièrement un dispositif d'accompagnement à l'emploi : Pôle 13.

## 1. L'accompagnement à l'emploi, un outil de gestion des bénéficiaires du RMI

Comme le note le rapport d'évaluation du RMI commandé en 2004 par le Conseil général des Bouches du Rhône – « *Nous sommes persuadés que la sortie de chaque allocataire du dispositif passe par la capacité du système à pouvoir conduire vers l'activité tout Rmiste employable par un contrat de travail débouchant sur un emploi salarié* » (Philippe Langevin, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004) –, l'accompagnement à l'emploi constitue l'outil prioritaire du département dans sa politique de mise en œuvre du RMI. Il s'agit « *de favoriser l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du RMI, de l'API et des ayant-droits intégrés dans le calcul du RMI, titulaires d'un contrat d'insertion, par un accompagnement technique et pédagogique en vue de leur permettre d'accéder à l'emploi en les inscrivant dans une logique de parcours individuel.* » (Convention de la prestation d'accompagnement à l'emploi, 2005, article 2 : 2).

### 1.1. De l'accompagnement social à l'accompagnement à l'emploi

Comme nous l'avons vu dans le cadre de la mise en œuvre RMA en 2003-2004, le Conseil général mobilise un groupe d'experts appelé à formuler des propositions d'organisation et d'action de l'action publique départementale. Aux yeux des élus, l'évaluation des bénéficiaires du RMI et de leurs trajectoires doit être définie en fonction d'un objectif de retour vers le marché du travail – même s'il n'est pas absolu.

« *Toutefois, l'objectif insertion professionnelle ne peut être l'unique objectif et tous les acteurs savent que pour des questions d'âge, de mobilité, de santé, de logement ou d'illettrisme, certains parcours d'insertion resteront construits autour d'un objectif d'insertion plus « social » que « professionnel »* » (Lionel Urdy, Rapport introductif de la commission d'évaluation, 2004, op. cité).

Posant comme un postulat la dichotomie entre insertion professionnelle et insertion sociale, les critères d'évaluation du département influencent significativement la mise en œuvre de la politique publique RMI-RMA. La réorganisation du dispositif piloté par le Conseil général se traduit par la distinction institutionnalisée de deux modes d'action publique liés aux deux parcours d'insertion possibles. Pensé comme un préalable – et non comme un substitut – à l'accompagnement professionnel, l'accompagnement social est inscrit dans une trajectoire individuelle dont la contractualisation doit permettre d'évaluer l'efficacité

en termes de progression de l'employabilité du bénéficiaire concerné. « *Pour les populations considérées comme « non-employables », le contrat d'insertion doit créer si possible les conditions de l'employabilité* » (Philippe Langevin, Rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône, 2004).

Le bénéficiaire du RMI est appelé à évoluer entre des dispositifs d'insertion sociale et des dispositifs d'insertion professionnelle. Ainsi, des allocataires participent à une action d'insertion sociale pendant trois mois puis, à la suite d'un rendez-vous avec un accompagnateur à l'emploi (AE) qui assure un suivi pendant encore trois à six mois, ils peuvent être orientés vers une assistante sociale (AS), notamment dans les cas où le bénéficiaire a perdu son logement. Tel est le cas de femmes seules avec enfants qui trouvent un mode de garde pendant les vacances scolaires d'été : le contrat d'insertion mentionne alors un accompagnement à l'emploi. Lors de la rentrée scolaire, confrontées à l'impossibilité de bénéficier des haltes garderies et ne pouvant dès lors répondre aux exigences de flexibilité horaire du marché du travail, en particulier pour les plus bas niveaux de qualification, elles sont réorientées par l'AE vers l'AS en vue d'un accompagnement social qui doit préparer l'accompagnement à l'emploi en levant « *les freins à l'insertion professionnelle* ».

Un accompagnateur à l'emploi nous parle d'une personne qu'elle a suivie : « *Madame X, quand elle a commencé à chercher du boulot, ses enfants étaient partis en Algérie pour les vacances. C'était bon, elle était disponible, mais maintenant qu'ils sont rentrés, elle n'a pas eu de place à l'école pour le tout petit parce qu'elle ne travaille pas. Elle ne peut plus chercher. En fait, il aurait fallu qu'elle trouve tout de suite. Moi je ne la garde pas dans ma cohorte, je vais perdre du temps pour rien. Je la renvoie à son AS qui mettra en place un accompagnement social pour régler ce problème de garde, ensuite je la reprendrai. Je ne peux pas la garder parce qu'au niveau de mes résultats je ne serai pas dans les clous* » (2007).

Le passage de l'accompagnement à l'emploi à l'accompagnement social, et vice-versa, est fortement lié aux aléas d'une vie quotidienne fortement fragilisée et peu stable. L'accompagnement social doit permettre de surmonter ces aléas pour amener la personne à contractualiser un accompagnement à l'emploi. Ces chassés croisés sont aussi liés au résultat recherché par l'AE qui établit des stratégies d'accompagnement en fonction des besoins qu'il diagnostique pour sa « *cohorte* ».

## 1.2. L'accompagnement à l'emploi, un instrument de contrôle et d'insertion professionnelle

La prééminence de l'accompagnement à l'emploi tel qu'il s'est imposé dans le cadre de la décentralisation du RMI en 2003-2004, témoigne du climat de défiance qui s'est instauré vis-à-vis des bénéficiaires des minima sociaux. L'organisation mise en œuvre porte un mode d'action publique fondé sur l'évaluation des droits des personnes (avoir droit ou non au RMI), en vertu d'un principe de contrôle des formes d'activité des bénéficiaires. Les personnes évaluées comme « *faux rmistes* » sont particulièrement visées par les contrôles : les étudiants, les travailleurs au noir, les auteurs de fausses déclarations de ressources, ainsi que les personnes installées dans la « *culture du RMI* » (Jean-Louis Reiffers, Rapport sur le RMI dans les Bouches-du-Rhône, 2004).

D'après le rapport sur le RMI dans les Bouches du Rhône (2004), « *tout allocataire apte à l'emploi doit pouvoir signer un contrat de type emploi-activité-formation dans le cadre d'un accompagnement l'emploi* » ; il doit être positionné sur des actions reconnues ou financées par le département, sinon il doit être radié.

D'après une assistante sociale : « *En ce moment sur six rendez-vous dans la journée, je fais trois demandes de réintégration sur le RMI. Pour que le département accepte, je les envoie sur l'organisme d'accompagnement à l'emploi X et je joins la fiche de liaison avec l'heure et le jour du rendez-vous pour qu'ils puissent vérifier. Je leur fais écrire un courrier, pour ceux qui peuvent, pour justifier leur situation actuelle et les raisons pour lesquelles ils ne sont pas allés voir un accompagnateur à l'emploi plus tôt. Si je pense qu'ils sont trop loin de l'emploi pour aller vers un organisme d'AE, je les mets sur une action d'insertion sociale comme de l'alpha (alphabétisation), en précisant bien les prochaines étapes qui lui permettront d'aller voir un accompagnateur à l'emploi* » (2005).

Le département augmente l'offre d'accompagnement à l'emploi en multipliant le nombre d'accompagnateurs (de 20 AE en 1994, date de la création du PLIE, à 70 en 2007), mais aussi en augmentant le nombre de personnes suivis par chacun des AE : en 1994, 35 personnes étaient suivies par chaque AE, chiffre qui varie entre 60 et 70 en 2007. En 1998, le Conseil général met fin à sa participation financière au PLIE de Marseille (qui continuera à bénéficier des subventions de la l'Etat, de la Communauté européenne, de la Région PACA et de la Ville) et crée Pôle 13 qui deviendra l'organisme d'accompagnement à l'emploi du département. Toutefois, en 2006, le département passe une convention avec

le PLIE de Marseille et une convention avec la CCIMP, portant respectivement sur le financement de cinq et sept AE.

De plus, dans une logique d'activation, la durée d'accompagnement est limitée dans le temps, oscillant entre douze et vingt-quatre mois. Au-delà de cette durée, les droits de la personne au RMI sont réévalués avec pour objectif soit une réorientation vers d'autres minima sociaux comme l'AAH, soit vers un autre dispositif d'accompagnement à l'emploi « *à connotation plus sociale* » comme les actions collectives de remobilisation, soit vers une procédure de sanction.

*« Le principe est simple : soit la personne est apte et motivée et on lui trouve toujours quelque chose, soit elle n'est pas apte, soit elle est de mauvaise volonté ou travaille au noir, alors là il faut agir »* (directeur de l'Insertion des Bouches du Rhône, 2005).

Un responsable d'une structure d'accompagnement affirme qu'il a conclu un accord verbal avec le directeur de l'Insertion : si une personne ne joue pas le jeu de l'accompagnement, le Conseil général pourra suspendre ses droits sur demande de l'organisme. Si ces faits ne peuvent être vérifiés, ils confirment une volonté de faire de l'accompagnement à l'emploi un organe de contrôle des allocataires du RMI par les pouvoirs publics. Chaque personne suivie par un AE fait l'objet d'un rapport d'évaluation fourni régulièrement à la CVS. Celle-ci vérifie que les personnes sont bien suivies et qu'elles suivent un parcours cohérent. Chaque mois, chaque accompagnateur fait un suivi de sa cohorte avec son responsable. Chaque cas est examiné et évalué en fonction d'un critère essentiel qui est le temps passé dans le dispositif. Les AE sont soumis à une logique de rentabilité : leur file active doit se renouveler régulièrement grâce à des sorties dites positives vers l'emploi. *« Au bout de six mois d'accompagnement, si la personne n'a pas de projet professionnel bien ciblé, si elle n'a pas été mise en relation avec des employeurs, nous arrêtons pour la réorienter. Le temps est compté car 12 mois renouvelables une fois, c'est très court. Nous devons être efficaces. Nous nous engageons sur 50 % de sorties positives »* (responsable d'une plateforme d'accompagnement à l'emploi Pôle 13, 2007).

L'accompagnement à l'emploi permet donc d'encadrer et de contrôler les bénéficiaires du RMI. L'objectif est de pouvoir ramener « *les plus employables vers l'emploi* » et ceux pour qui l'exclusion du marché du travail semble définitive « *vers d'autres minima sociaux*. Il y a des personnes pour qui le RMI sera simplement un revenu d'assistance, mais c'est une

*population à la marge qui n'entre dans aucune catégorie, on ne propose alors qu'un suivi social en sachant qu'il ne se passera pas grand-chose » (Ibid).*

Comment s'opère le choix des bénéficiaires en capacité de suivre le programme d'accompagnement à l'emploi ? Selon quelles procédures ? Avec quels indicateurs ? La seconde partie de ce chapitre s'intéresse uniquement au processus d'entrée dans le dispositif d'accompagnement à l'emploi afin d'analyser et comprendre les catégories que ce processus engendre. L'accompagnement en lui-même fait l'objet d'un autre travail ; en effet, durant les enquêtes, nous avons constaté que nous pouvions différencier deux temps : l'entrée sur le dispositif et l'accompagnement proprement dit. L'analyse des conditions d'entrée sur le dispositif permet de mieux comprendre ensuite la mise en œuvre de l'accompagnement.

## **2. L'accompagnement à l'emploi, une action publique normative**

Dans le département des Bouches du Rhône, il existe deux dispositifs d'accompagnement à l'emploi individuel financés uniquement par le Conseil général :

- Pôle 13, qui existe depuis 1998, avec soixante-trois accompagnateurs en 2006-2007 et qui fait l'objet de la présente étude de cas ;
- la CCIMP, qui a signé une convention en 2006, avec sept AE pour accompagner 2 000 bénéficiaires du RMI.

Pôle 13 est une association fondée en 1998 suite à une scission au sein du PLIE entre la Ville et le Conseil général. En d'autres termes, parallèlement au retrait du département du PLIE de Marseille, le département crée Pôle 13. L'organisation actuelle de Pôle 13 est le fruit de neuf années d'existence marquées par les importantes transformations du dispositif RMI que nous avons analysées. A l'issue d'une phase d'expérimentation, Pôle 13 s'est institutionnalisé grâce à la professionnalisation de ces acteurs et à l'industrialisation de son mode d'organisation.

La mission de Pôle 13 vise à coordonner et animer les actions d'accompagnement à l'emploi de structures associatives agréées par le Conseil général. Il compte sept sites d'intervention nommés « plateformes » réparties sur l'ensemble du département des Bouches du Rhône. Ces plateformes peuvent être comparées à des unités de production qui couvrent chacune un territoire bien défini. Les associations sont choisies en fonction des réalités économiques et sociales des territoires couverts. Ainsi, sur certaines zones, il s'agit



majoritairement d'accompagnateurs à l'emploi regroupés au sein de structures spécialisées sur des problématiques sociales spécifiques telles que le logement ou la santé. Si les réalités sociales de leurs territoires d'intervention sont différentes, les accompagnateurs à l'emploi sont tous soumis aux mêmes objectifs et aux mêmes procédures d'organisation.

Au travers des différentes modalités d'accès à l'accompagnement à l'emploi, l'objectif est d'amener les protagonistes à être le plus efficace possible lors de la mise en œuvre. Cette organisation est soumise à une double contrainte : identifier et capter le public pour atteindre un quota de personnes en file active. En effet, le cahier des charges de l'accompagnement à l'emploi impose que chaque accompagnateur suive au moins soixante personnes. Celui-ci doit construire une file active permettant d'avoir un taux de placement de 50 %, ainsi qu'un renouvellement régulier des bénéficiaires.

L'analyse des procédures et des indicateurs d'entrée dans le dispositif d'accompagnement à l'emploi montre comment chaque accompagnateur constitue sa cohorte et quel sens il donne au dispositif.

## **2.1. Une phase d'entrée longue et procédurière**

Deux épreuves doivent être passées pour bénéficier d'un accompagnement à l'emploi, chacune ayant une fonction de filtre : d'abord participer à une réunion d'information collective, puis se soumettre à des entretiens de pré-suivi avant le passage devant la commission d'entrée. La première étape constitue une mise à l'épreuve de la motivation et du libre arbitre du bénéficiaire. La seconde correspond au temps de la construction des compétences, qui nourrira ensuite le dossier évalué par la commission d'entrée.

### ***2.1.1. La réunion d'information, un outil de marketing***

La réunion d'information peut être considérée comme « un outil de marketing » dans le sens où elle est la vitrine du dispositif d'accompagnement à l'emploi et qu'elle peut/doit ensuite déboucher sur le premier entretien. A la fin de la réunion, le nom d'un accompagnateur à l'emploi est donné à chaque personne ; celle-ci a quinze jours pour prendre contact et démarrer la « *période de pré-suivi* » durant laquelle l'AE va confirmer ou non l'entrée dans le dispositif. Le maître-mot est de sortir du « *discours de l'assistante sociale* » (accompagnateur à l'emploi, 2007).



La personne chargée d'animer la réunion d'information est appelée à rentabiliser au maximum ce moment, en termes de qualité des prestations mais aussi de rendement quantitatif. Trente à trente-cinq personnes sont convoquées tous les dix jours. Un des soucis majeurs pour le dispositif d'accompagnement à l'emploi est le fort taux de déperdition entre les personnes présentes à la réunion initiale d'information et le nombre de rendez-vous pris pour un premier entretien au titre de la phase suivante. Environ 30 % des personnes ayant participé à la réunion se manifeste *spontanément* en vue d'un premier entretien de pré-suivi<sup>32</sup>.

La réunion dure environ une heure et demie. Sur toutes les plateformes, si la personne a dix minutes de retard à la réunion, elle ne sera pas reçue et fera l'objet d'une prochaine convocation – parfois un mois plus tard car les listes d'attente sont longues. « *Ne pas accepter les retardataires permet tout de suite de donner le ton du dispositif aux bénéficiaires. Lorsqu'on cherche du travail, la ponctualité est essentielle et gage de sérieux. Les gens doivent s'organiser* » (Responsable Emploi Filière / REF, animateur des réunions d'information Pôle 13, entretien du 10 décembre 2007).

La motivation, comme nous le verrons plus loin, est la qualité essentielle testée par chacune des phases d'entrée.

Le public est accueilli avec un café et des biscuits. Il y a une volonté de soigner l'accueil pour que les personnes se sentent *en confiance*. « *Souvent les gens viennent parce qu'ils sont obligés, alors on essaie de faire baisser un peu la pression* » (Ibid). Le ton de l'animateur oscille entre une « *une volonté réelle de mettre les gens face à leur responsabilités et une offre de services : il faut leur montrer qu'on peut les aider si ils font les efforts nécessaires. Je leur donne toujours des exemples de réussite à partir de nos résultats. Tout en posant fermement les règles du programme, il faut donner aux gens l'envie de venir* » (Ibid).

Pour réussir la difficile équation articulant la visée d'un nombre de plus en plus élevé de personnes présentes sur injonction de la CVS et la volonté d'augmenter le taux d'adhésion librement consentie à un contrat, le discours sur l'accompagnement à l'emploi met en scène le dispositif comme s'il était constitutif de l'accès à un droit. Ce dernier prend la forme d'une mise en relation d'un individu et d'un dispositif qui peut, soit mobiliser tout

---

<sup>32</sup> Chiffre donné lors des entretiens, à considérer comme un ordre de grandeur en l'absence de statistique.

un réseau du monde de l'économie et de l'innovation, soit être un lieu de connaissance et d'apprentissage en vue de retrouver le monde du travail, l'un n'excluant pas l'autre.

Lors de la réunion d'information, l'accompagnement à l'emploi est présenté comme devant être un bon support pédagogique conduisant à l'autonomie des individus ainsi « responsabilisés ». En ce sens, la réunion d'information est aussi un espace de connexions et d'innovations dans lequel peut se formuler et s'élaborer un parcours conduisant à l'insertion professionnelle.

Les contraintes mises en place sont présentées avant tout comme le gage du sérieux de la prestation proposée, mais aussi comme un objectif pédagogique en soi. « *Si tu arrives en retard au travail, ce n'est pas bon, ici c'est la même chose. Nos règles sont les règles du monde de l'entreprise* » (accompagnateur à l'emploi, 2007). En fait, plus qu'un lieu où sont proposées des offres d'emploi, l'accompagnement à l'emploi constitue un moment d'apprentissage pendant lequel l'individu parfait son employabilité afin d'être à même de tenir un poste de travail dans une entreprise. « *On les prépare à l'emploi* » (Ibid). L'employabilité désigne alors l'ensemble des préalables qu'une personne doit posséder minimalement afin de chercher, de trouver et de conserver un emploi (Bolton, 1981) ; l'employabilité désigne alors « *la capacité individuelle à se maintenir en état de trouver un autre emploi que le sien, dans ou hors métier exercé actuellement. Cette capacité fait appel à la fois au bagage accumulé d'expériences et de compétences utiles dans son métier actuel ou ailleurs, à la volonté d'anticipation et à l'autonomie que chacun doit manifester pour prendre le dessus d'une situation de changement, à la largeur de l'information et du champ de vision dont il dispose pour orienter ses choix* » (Sauret, Thierry, 1994). Le terme s'élargit aux caractéristiques psycho-sociales, en particulier l'intégration de normes sociales, de « savoir-être », qui traduisent la socialisation d'un individu ; pour mémoire, les critères « d'employabilité » généralement retenus par le dispositif d'accompagnement à l'emploi sont censés être la présentation de soi, la ponctualité, l'assiduité, la motivation, les compétences...

Pendant la réunion d'information, l'animateur insiste sur le fait que les bénéficiaires doivent être des acteurs de leur insertion, sachant qu'ils sont libres de ne pas accepter la prestation proposée. « *Si nous voulons que l'accompagnement fonctionne, la personne doit être volontaire. Nous savons les pressions qu'ils subissent pour venir ici, mais nous continuons à penser que la libre adhésion est une condition sine qua non de la réussite du programme. De toute façon, pour retrouver un emploi, ils ont besoin d'être aidés, les*

*autres (ceux qui n'ont pas besoin d'aide pour retrouver un emploi) prennent leurs responsabilités... »* (accompagnateur à l'emploi, 2007).

Pour inciter les personnes réticentes et revendicatives mais qui sont présentes sous *injonction d'accompagnement* par la CVS, l'animateur donnera le taux de réussite de sa structure, multipliera les exemples d'opportunités et de cas concrets de parcours réussis. Le dispositif d'accompagnement à l'emploi est ainsi décrit comme un lieu dynamique qui n'enlève aucune liberté aux bénéficiaires du RMI et les fait entrer dans une dynamique de réseau correspondant à une vision entrepreneuriale de l'insertion, leur permettant de se « professionnaliser » dans leur recherche d'emploi (Ebersold, 2004).

A travers ce type de discours, il s'agit aussi de séduire un public considéré comme proche de l'emploi et qui pourrait choisir d'autres dispositifs mis en œuvre par le PDI ou par l'ANPE. Il y a donc une forme de concurrence entre les dispositifs financés par le département et l'ANPE ; les acteurs chargés de l'accompagnement comparent souvent leurs pratiques. La différence essentielle faite par les accompagnateurs à l'emploi du dispositif étudié se situe au niveau de l'éthique : ils mettent en avant le secret professionnel et leur capacité à protéger les plus fragiles grâce à des conditions de travail « moins productivistes » qu'à l'ANPE (accompagnateur à l'emploi, 2007).

Le dispositif d'accompagnement à l'emploi est aussi présenté comme une possibilité d'être aidé et « cadré ». Il s'agit de faire face aux demandes des individus les plus fragiles : le dispositif est alors un relais entre ces derniers et le référent social et toutes les personnes ou structures pouvant être utiles dans un parcours d'insertion professionnelle. Ainsi, selon un accompagnateur à l'emploi (2007) : *« en sortant (de la réunion d'information), les gens doivent se rendre compte comme il est important d'avoir conscience de son employabilité pour retrouver un travail. On est pour eux un lieu de ressources qu'ils doivent utiliser. Je fais un panorama des mesures pour l'emploi, je leur explique que nous aussi on a des offres d'emploi et qu'on est en contact avec des entreprises. On représente une opportunité pour eux de s'en sortir. Je leur parle de la nécessité de mettre en œuvre des étapes de parcours pour retrouver un emploi. Je leur explique que chercher un travail ça s'apprend et qu'on est là pour ça car on est en lien avec les réalités de l'entreprise »*.

Le Tableau 7 renvoie aux deux conceptions de l'accompagnement à l'emploi présentées lors de la réunion d'information, préalable à l'accès à un dispositif annoncé avant tout comme un droit.

**Tableau 7. Accompagnement à l'emploi et catégories d'action**

<b>Conception entrepreneuriale de l'accompagnement à l'emploi</b>	<b>Conception aidante et pédagogique de l'accompagnement à l'emploi</b>
<p>« L'accompagnement à l'emploi est un droit »</p> <p>« Nous ne sommes pas une administration »</p> <p>« Nous sommes autonomes par rapport à la CLI »</p> <p>« Nous ne sommes pas un organisme de contrôle, mais un lieu où vous pouvez vous exprimer »</p> <p>« Nous pouvons vous apporter des contacts »</p> <p>« Nous avons un réseau de partenaires dans tous les secteurs »</p> <p>« Nous vous permettons de mettre vos qualités personnelles en avant »</p> <p>« Vous êtes acteur de votre insertion. Chacun est responsable de ses actes »</p> <p>« Ce n'est pas une contrainte, mais un lieu ressource pour vous renseigner »</p> <p>« Nous sommes disponibles et réactifs »</p> <p>« Nous vous faciliterons vos démarches grâce à notre expertise »</p> <p>« Nous avons de bons résultats »</p>	<p>« Nous vous accompagnons dans l'accès à vos droits »</p> <p>« L'insertion est un droit et le programme peut être un moyen de plus pour y accéder »</p> <p>« Nous sommes là pour vous aider »</p> <p>« Ne vous inquiétez pas »</p> <p>« Nous irons à votre rythme »</p> <p>« Nous avons un réseau d'assistantes sociales »</p> <p>« Nous pourrions vous aider à vous organiser et vous garderez votre RMI »</p> <p>« Nous pouvons vous aider par rapport à la CVS »</p> <p>« Nous sommes là pour vous encourager pour que vous vous sentiez moins seul »</p> <p>« Le dispositif est compliqué, vous n'êtes pas de mauvaise foi, vous devez être aidé »</p> <p>« Il faut fonctionner par étapes »</p> <p>« Nous avons des contrats aidés. Nous connaissons les organismes de formation »</p> <p>« On peut se voir une fois par semaine au début ; ça vous aide à rythmer votre recherche d'emploi »</p>

Source : auteur, à partir d'entretiens avec des accompagnateurs à l'emploi (2005-2007)

Ces catégories d'action s'inscrivent dans les deux idéaux-types d'activation d'origine beveridgienne analysés par Jean-Claude Barbier (2009). Ainsi, le discours de l'accompagnateur à l'emploi oscille entre des principes d'activation universalistes sur un modèle social-démocrate et des principes d'activation proche du modèle libéral-résiduel. Il construit une sorte d'hybridation des deux modèles en fonction des contextes et des personnes rencontrées.

Lorsque l'individu est présent à la réunion d'information sur injonction de la CVS, l'animateur insiste sur un accompagnement défini comme un droit, ce qui se confirme lors des entretiens individuels. *« Les gens qui sont obligés de venir se sentent souvent humiliés et ont l'impression de subir une injustice. Montrer que l'accompagnement est un droit dont ils doivent se saisir nous permet de partir sur des bases saines. Je leur dis souvent que nous sommes partenaires et que s'il n'y a pas une relation de confiance, nous ne ferons rien. Des fois, c'est vrai, je grossis un peu le trait mais il faut qu'on arrive à capter les gens »* (accompagnateur à l'emploi, 2007).

Lors de la réunion d'information, l'animateur insiste sur le fait que son métier c'est l'emploi et pas les problèmes sociaux. *« Après la réunion nous sommes sûrs d'une chose, c'est que les personnes qui nous rappellent recherchent réellement un emploi ou en tout cas souhaitent travailler. C'est seulement grâce aux entretiens de pré-suivi que nous pouvons déterminer les possibilités pour nous de les accompagner »* (Ibid).

La réunion constitue une épreuve permettant de faire un premier tri. Si la venue du bénéficiaire peut faire suite à une contrainte exercée par le prescripteur, les accompagnateurs à l'emploi comme les responsables des plateformes insistent sur les modalités de libre adhésion. Les personnes ont quinze jours pour appeler l'accompagnateur qui leur a été désigné, mais elles ne sont pas relancées<sup>33</sup>. *« Nous, on présente l'intérêt de notre démarche, on valide le fait que la personne est venue, on lui désigne un accompagnateur. Après, soit la personne est prête et elle appelle, soit le prescripteur doit faire son travail de suivi. De toute façon, si la personne ne rappelle pas d'elle-même, on aura du mal à faire une sortie positive »* (Ibid).

### ***2.1.2. La période de pré-suivi, un outil de mise à l'épreuve***

La période de pré-suivi permet à l'accompagnateur à l'emploi, à travers des fiches sophistiquées (Annexe 9), d'analyser les compétences et handicaps d'une personne par rapport aux besoins du marché du travail. D'ailleurs, pour la première fois en 2004, le PDI fait état des besoins en main d'œuvre dans le département des Bouches du Rhône ; la connaissance du marché du travail local fait partie de la formation des accompagnateurs à l'emploi. Ces derniers détectent les leviers sur lesquels ils peuvent agir et mesurent ainsi

---

<sup>33</sup> D'ailleurs, il n'existe aucune statistique sur le taux de « déperdition ».

leur capacité à aider les allocataires du RMI. Se profile alors la construction de parcours-types qui seront ensuite présentés à la commission d'entrée.

La phase de pré-suivi s'appuie sur les entretiens pour explorer la situation personnelle du bénéficiaire, afin de déceler les compétences nécessaires à un retour vers l'emploi – qui devra se faire, idéalement, dans un délai moyen de douze à dix-huit mois. Cette phase se matérialise par cinq à huit entretiens en moyenne, et des tests si l'accompagnateur à l'emploi estime que c'est nécessaire. Ces tests sont des évaluations en milieu de travail : la personne rencontre une association intermédiaire<sup>34</sup> qui la testera en situation professionnelle. (Annexe 8 : Critères d'évaluation en milieu de travail).

C'est à partir des résultats des entretiens que va se construire le parcours contractualisé avec le bénéficiaire. L'entretien est un outil multifonctionnel qui prendra un contenu différent selon les phases du parcours type proposé aux bénéficiaires. Consignés sur une fiche spécifique, les entretiens du pré-suivi poursuivent trois grands objectifs :

- Approfondir l'information sur le programme et vérifier que la personne a bien compris ;
- Faire connaissance, nouer le dialogue, créer de la confiance ;
- Confirmer la bonne orientation de la personne, s'assurer qu'elle est bien à sa place dans le programme, à partir d'une évaluation de son degré d'employabilité.

Si le bénéficiaire peut faire seul la démarche de s'inscrire dans un programme d'accompagnement professionnel, 80 % des personnes inscrites passent par un prescripteur : référent social, agent ANPE, CVS, ainsi que toute structure ayant pour mission d'accompagner des bénéficiaires du RMI. La mise en relation se fait grâce à une « fiche navette » envoyée par le prescripteur à la plateforme d'accompagnement. Lors du premier entretien de suivi, l'accompagnateur à l'emploi va affiner la présentation faite par l'animateur en fonction des caractéristiques de la personne reçue et de son prescripteur.

*« C'est toujours plus difficile avec les gens convoqués par le département. Avant tout, il faut leur expliquer les règles du jeu telles qu'elles sont : soit ils entrent sur le dispositif et ils s'en servent pour en sortir, soit ils n'entrent pas mais alors ils vont encore être convoqués par la CVS et ils vont devoir se justifier. C'est eux qui décident et ils assument*

---

<sup>34</sup> Une association intermédiaire est une sorte d'entreprise d'insertion, à la différence qu'elle propose des missions beaucoup plus courtes d'une durée d'une heure à une journée.

*leurs responsabilités. Pour certains, des fois, c'est bien d'être convoqués, ça leur donne un coup de fouet et, là, moi je pense qu'on peut les aider. Il faut casser l'image d'obligation qu'entraîne la prescription par la CVS pour aussi montrer aux gens que c'est leur droit. Dans le cadre de l'accompagnement à l'emploi, on peut financer un permis B, une formation, ils peuvent faire leur CV gratuitement, c'est important quand même. (...) Quand je vois le nom du prescripteur, je sais en général déjà comment je vais aborder la personne et le type d'information dont elle a besoin » (accompagnateur à l'emploi, 2007).*

Le type de prescripteur caractérise les bénéficiaires reçus, identifiables selon deux types de public : l'un issu d'une prescription négociée, l'autre d'une prescription sous contrainte. *« Si les personnes sont envoyées par la CVS ou l'ANPE, en général il y a deux solutions : soit c'est quelqu'un de perdu, soit c'est quelqu'un de mauvaise foi ou de difficile dont l'ANPE en particulier se débarrasse, parce qu'ils ne savent pas quoi faire. Si c'est facile, ils gardent les gens en portefeuille » (accompagnateur à l'emploi, 2007).*

Pour décrire son rôle, l'accompagnateur à l'emploi va mettre en avant la complexité des systèmes d'aide, et les difficultés pour entrer sur le marché du travail lorsqu'on en est exclu, en particulier pour les bénéficiaires des minima sociaux. C'est avant tout la motivation du bénéficiaire qui va être testée. *« Entrer sur le programme d'accompagnement à l'emploi, c'est déjà entrer un peu dans le monde du travail. Il faut respecter des horaires, des rendez-vous » (Ibid).* Deux pièces administratives sont absolument obligatoires : le contrat d'insertion et la preuve de l'inscription à l'ANPE.

*« Souvent les gens ne comprennent pas pourquoi il y a un pré-suivi, mais ce n'est pas si simple de monter un dossier pour le présenter en commission. Il y a des gens qui n'ont aucun suivi social, et pas de contrat d'insertion, il faut alors trouver une AS qui accepte de les prendre. Des fois tu peux faire jouer le réseau, sinon tu interpelles la directrice du pôle d'insertion qui met deux semaines à te répondre. L'ANPE, tu peux mettre quinze jours avant d'avoir un rendez-vous. Mais ces lenteurs c'est aussi le moyen de voir si les gens sont motivés. Monter un dossier d'entrée, c'est déjà une étape du parcours » (accompagnateur à l'emploi, 2007).*

La lourdeur et la lenteur administrative de l'entrée dans le programme est justifiée au titre d'une démarche pédagogique pour certains, d'un test de leur sincérité pour d'autres, en particulier ceux perçus comme des fraudeurs. Parce que le temps du pré-suivi est long, il permet de vérifier la motivation du bénéficiaire en vue de son éventuelle entrée dans le



dispositif d'accompagnement à l'emploi. Cela peut durer environ deux mois ; cette durée se justifie aussi par l'importance d'établir des liens de confiance pour réaliser ensuite un accompagnement de qualité.

Les entretiens vont permettre à l'accompagnateur à l'emploi de retracer le parcours du bénéficiaire. Il va recueillir toutes les informations nécessaires à l'évaluation de l'entrée de l'individu dans le dispositif. Certaines sont de l'ordre du déclaratif, d'autres de l'ordre de l'écrit, d'autres enfin sont plus des *mises à l'épreuve et une confrontation au réel*.

## **2.2. Des indicateurs au service d'un diagnostic du niveau d'employabilité**

Les informations collectées sur les bénéficiaires vont permettre à l'accompagnateur à l'emploi de constituer une « fiche d'identité » du bénéficiaire en vue de construire son parcours et d'évaluer la progression de son employabilité. Elles sont de trois types, comme l'indique le « guide de l'accompagnateur à l'emploi » (B2C Project, 2005) : professionnelles, sociales et transversales.

- Des informations sur les atouts professionnels du bénéficiaire : l'existence ou non d'un projet professionnel identifié ; le parcours et l'expérience professionnelle ; la formation ; l'analphabétisme.
- Des informations sur l'environnement social du bénéficiaire : la situation sociale (problème de logement, surendettement, problèmes lourds de santé) ; la nationalité et la situation administrative ; la situation familiale.
- Des informations centrées sur le comportement individuel : la motivation à rechercher un emploi et à adhérer au programme ; le niveau d'autonomie et la disponibilité ; la mobilité ; le comportement en groupe et le savoir-être.

L'accompagnateur à l'emploi va vérifier ces informations grâce aux entretiens et par une mise à l'épreuve de la personne. Pour vérifier la motivation à travailler du bénéficiaire, l'accompagnateur peut, par exemple, l'envoyer directement dans une association intermédiaire pour faire une mission de quelques heures ; en cas de problèmes d'alphabétisation, il peut l'envoyer en test.

Si l'accompagnateur diagnostique des problèmes sociaux, il va évaluer « *le poids de ses problèmes sur la capacité de l'individu à retourner sur le marché du travail* » (accompagnateur à l'emploi, 2007). Le bénéficiaire va monter un dossier justifiant de sa situation sociale (certificat d'hébergement, certificat médical, attestation CAF...). Selon les



cas, l'accompagnateur va entrer en contact avec l'assistante sociale qui s'occupe de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), avec l'assistante sociale de l'hôpital chargé du suivi des personnes toxicomanes faisant des cures de méthadone, ou encore avec la psychologue chargée des « suivis post-prison ».

Autour de certains bénéficiaires du RMI, il peut y avoir quatre ou cinq intervenants sociaux, chacun ayant un avis sur la pertinence de l'entrée sur un dispositif d'accompagnement social de « leurs » bénéficiaires. Leur questionnement tourne autour de deux axes :

- 1- L'accompagnement à l'emploi va-t-il être un moyen efficace pour régler les problèmes de la personne ? Si oui, alors les autres intervenants s'effacent pour laisser place à l'AE – qui ne les contactera qu'en cas de besoins spécifiques et d'urgence ;
- 2- L'accompagnement à l'emploi ne va-t-il pas ajouter un problème de plus à la personne ? Si oui, alors l'AE se retire pour laisser la place aux travailleurs sociaux, tout en maintenant la possibilité pour le bénéficiaire du RMI de revenir le voir s'il le souhaite.

Pendant la période de pré-suivi, pour faire connaissance avec le bénéficiaire, l'accompagnateur à l'emploi découvre et contacte tous les intervenants qui gravitent autour de lui et il recueille leur avis. C'est aussi un moyen pour l'AE de parfaire sa connaissance des partenaires et de son territoire ; il acquiert des compétences qu'il pourra actionner pour de futurs suivis. *« Les partenaires, je les connais à partir de mes suivis. Les pré-suivis me permettent de me mettre en relation avec des partenaires que je suis censée ne pas rencontrer dans mon travail d'AE. C'est bien de les connaître, tu peux affiner ta réorientation et surtout tu peux faire face aux accidents de parcours »* (accompagnateur à l'emploi, 2007).

Le pré-suivi et la constitution du profil du bénéficiaire sont perçus comme une période d'apprentissage pour l'accompagnateur à l'emploi et pour la personne suivie. *« Les tests proposés comme une petite mission en association intermédiaire permettent aux bénéficiaires de se mettre à l'épreuve et ainsi de voir où se situent leurs limites ; ces tests me permettent de mieux comprendre qui ils sont »* (Ibid).

La constitution du profil du bénéficiaire se structure autour de neuf actions concrètes, durant lesquelles l'accompagnateur à l'emploi va évaluer le « niveau » du bénéficiaire par

rapport aux compétences requises, tout en identifiant les leviers sur lesquels il pourra agir pour poser des marges de progrès. Ces actions sont ainsi référencées dans le guide de l'accompagnateur à l'emploi (op. cité) :

- 1- *Vérifier le niveau d'information sur le programme à l'issue de l'Information Collective.*
- 2- *Recueillir des informations sur l'origine de l'orientation.*
- 3- *Recueillir des informations sur l'état-civil.*
- 4- *Constituer le dossier d'entrée.*
- 5- *Recueillir des informations sur les attentes.*
- 6- *Faire le point sur les démarches effectuées.*
- 7- *Recueillir les pièces administratives.*
- 8- *Faire les premières investigations sur le parcours de la personne.*
- 9- *Remettre des documents.*

Le niveau d'employabilité est défini en fonction de cinq items inscrits dans le guide :

- 1- *Le projet professionnel* : L'individu doit être porteur d'un projet orienté vers un métier et une vision réaliste des conditions d'exercice de ce métier. C'est à partir de cet élément fondateur que se construit un parcours d'employabilité.
- 2- *La motivation* : Volonté du bénéficiaire de se mobiliser dans ses démarches de recherche d'emploi. La motivation est le moteur de toute recherche.
- 3- *Expérience et Savoir-faire* : L'individu est porteur d'expériences et de savoir-faire qui constituent des compétences acquises durant le parcours professionnel. La question essentielle et première sera à ce propos : « *Avez-vous déjà travaillé ?* ».
- 4- *Savoir-être* : Il est défini par la capacité d'une personne à s'intégrer dans un groupe et de s'en approprier les codes ou encore à développer un comportement en cohérence avec les exigences de l'entreprise.
- 5- *L'âge* : Il permet de positionner les personnes dans les différentes classes d'âge clés de l'insertion professionnelle (moins de 25 ans, 25-45 ans, 45 ans et plus). Il détermine les exonérations de charges et les types de contrat qui s'y rattachent.

Les accompagnateurs à l'emploi vont chercher à agir sur les indicateurs de performance, en fonction des items du niveau d'employabilité (Tableau 8), grâce à la mise en œuvre des parcours d'insertion et de retour à l'emploi ; ces parcours sont déterminés en fonction de l'offre des AE.

**Tableau 8. Indicateurs permettant de mesurer la performance des cinq items de l'employabilité**

Items du niveau d'employabilité	Projet professionnel	Motivation	Expérience et Savoir-faire	Savoir-être	Âge
Indicateurs de performance					
Adaptabilité	X	X	X	X	X
Mobilité	X	X	X	X	
Formation / Qualification	X		X		
Disponibilité	X	X		X	X
Autonomie	X	X	X	X	X
Dynamisme	X	X		X	X
Situation administrative	X		X		X

Source : auteur

Selon les possibilités de l'AE, certains éléments de la grille d'évaluation des niveaux d'employabilité des bénéficiaires du RMI peuvent devenir rédhibitoires et exclure de fait la personne du dispositif d'accompagnement à l'emploi. Les indicateurs varient en fonction de l'AE, de son expérience et de la productivité de sa file active. *« Avant si les gens étaient vraiment trop endettés, je laissais tomber. Maintenant j'ai le réseau, alors parfois je tente. Il faut que je remplisse mes objectifs, alors je fais un mixe. Par exemple cette dame qui a des problèmes d'alpha (alphabétisation), je l'ai prise même si d'habitude je n'en prends pas. A ce moment-là ma file active marchait bien, les gens sont presque tous en emploi de parcours, je peux essayer avec elle »* (accompagnateur à l'emploi, 2007). La déficience de certains items peut être palliée par l'efficacité maximum d'un autre : si la personne est très motivée et si son savoir-être est encore fragile, l'accompagnateur à

l'emploi va valider l'entrée sur le dispositif en pariant sur la compensation de l'un par l'autre.

Dans le cadre de l'accompagnement à l'emploi, l'analyse des entretiens réalisés montre que les dimensions sur lesquelles il est possible d'agir sont les suivantes : niveau de revenu et endettement ; ponctualité ; analphabétisme, illettrisme, bas niveau de qualification ; problèmes de logement ; problèmes de santé ; accidents de parcours ; problèmes judiciaires ou familiaux (Tableau 9). L'accompagnement va consister à agir sur ces dimensions pour faire progresser les indicateurs de mesure des items constitutifs de l'employabilité de l'individu.

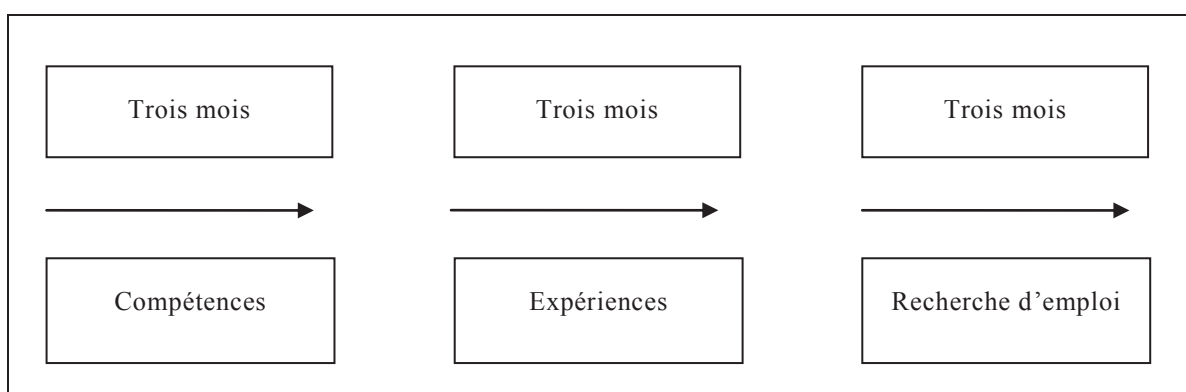
**Tableau 9. Leviers de progression des indicateurs de performance de l'employabilité**

Leviers de progression	Niveau de revenu	Ponctualité	Analphabétisme, illettrisme, bas niveau de qualif.	Problèmes de logement	Problèmes de santé	Accidents de parcours	Problèmes judiciaires ou familiaux
Indicateurs de performance							
Adaptabilité	X	X	X			X	X
Mobilité	X			X	X	X	X
Formation / Qualification			X				
Disponibilité	X	X		X	X	X	X
Autonomie	X		X	X	X	X	X
Dynamisme	X	X		X	X	X	X
Situation administrative	X			X		X	X

Source : auteur

Le jour de la commission d'entrée<sup>35</sup>, l'accompagnateur à l'emploi propose un certain nombre de dossiers d'entrée. Pratiquement tous les dossiers sont acceptés ; les accompagnateurs ne présentent que rarement des dossiers qui ne leur paraissent pas pertinents. En effet, en tant que salariés des associations prestataires du programme financé par le Conseil général, les AE interrogés ont intégré le fait que leurs structures de rattachement étaient payées au nombre de personnes suivies et aux résultats: il y a un réel souci d'efficacité et de rentabilité. *« Si avec une personne je vais jusqu'à la commission, c'est que je sais que tout est ok. Dans ma structure, mon directeur me rappelle de temps en temps qu'il est important de respecter le quota de ma file active, mais aussi les engagements en termes d'objectifs de placement. Je ne souhaite pas perdre de temps avec les gens. Il faut être assez clair tout de suite et proposer des choses concrètes »* (accompagnateur à l'emploi, 2007).

Les bénéficiaires de l'accompagnement à l'emploi sont positionnés vis-à-vis du parcours-type (idéal) de neuf mois proposé par le guide (op. cité) :



Source : d'après le Guide de l'accompagnateur à l'emploi, B2C Project, 2005.

Ce guide est un outil sur lequel l'accompagnateur à l'emploi s'appuie pour proposer un parcours dont les modalités de mise en œuvre varient en fonction du profil du bénéficiaire. Selon un AE interviewé en 2007 : *« Pour trouver du travail, c'est la même chose pour tout le monde : tu dois acquérir la compétence, l'expérience et ensuite tu peux chercher de façon active. Si certains ont déjà la compétence, comme les jeunes diplômés ou les artisans, je l'évalue puis j'essaie de le mettre sur un emploi de parcours. Mais de toute façon, il y a toujours un emploi de parcours, pour tester, avant de proposer des offres de sortie »*.

<sup>35</sup> La commission a lieu une fois par mois. Elle est constituée du responsable de la plateforme et des accompagnateurs qui y sont rattachés.

Comme nous l'explique un autre accompagnateur à l'emploi, il y a deux catégories de bénéficiaires par rapport au parcours-type, avec des modalités d'accompagnement différentes en fonction de ces catégories (Tableau 10) :

*« (...) En fonction des gens, je peux être une sorte de « coach ». Je ne les vois pas souvent, ils m'appellent quand ils ont besoin. Je suis juste un point d'information. Mais il y a des gens que je vois une fois par semaine : ils ont besoin d'être aidés. Ils ont besoin d'être rassurés. Tu ne proposeras pas la même chose selon les cas. Pour les premiers, tu proposeras les lieux où ils peuvent trouver tout seul de la documentation, des adresses qui serviront leur projet. Pour les autres, tu feras toi le travail, en faisant comprendre qu'il faut apprendre à le faire ».*

**Tableau 10. Deux types de profil pour deux conceptions de l'accompagnement à l'emploi**

Conception entrepreneuriale de l'accompagnement à l'emploi	Conception aidante et pédagogique de l'accompagnement à l'emploi
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les jeunes diplômés</li> <li>- Les anciens artisans</li> <li>- Les gens qui travaillent au noir</li> <li>- Les personnes au projet professionnel défini</li> <li>- Les personnes entrées récemment sur le dispositif RMI</li> <li>- Les personnes en situation de travail précaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les « gens perdus »</li> <li>- Les « marginaux »</li> <li>- Les personnes sans projet bien défini, problèmes financiers</li> <li>- Les personnes n'ayant jamais travaillées avec des problèmes d'alphabétisation</li> <li>- Les personnes ayant des problèmes sociaux et psychologiques</li> <li>- Les personnes de plus de 50 (voire 45) ans</li> <li>- Les personnes en France depuis pas longtemps</li> </ul>

Source : auteur

Ainsi, nous assistons ainsi à un processus de qualification des bénéficiaires du RMI, autour de deux axes : la capacité à *se positionner sur une activité de transition* et la capacité à *intégrer durablement le marché du travail*. Les deux catégories de jugement ne sont pas exclusives l'une de l'autre et elles peuvent être mobilisées pour caractériser le même bénéficiaire. Il y a une sorte de pari dans lequel l'accompagnateur calcule les risques en fonction des profils construits, tout en intégrant un principe d'efficacité conçu dans une logique industrielle et marchande.

## Conclusion de la deuxième partie

Nous avons souhaité dans cette partie étudier deux instruments, les AIPO et l'accompagnement à l'emploi, qui nous paraissent représentatifs du tournant pris par le Conseil général en matière de lutte contre l'exclusion dans le cadre du dispositif RMI-RMA. Il y a des similitudes entre les deux instruments : une volonté d'encadrer au maximum les bénéficiaires du RMI, en faisant en sorte qu'aucun ne puisse « passer entre les mailles du filet », et une action fortement volontariste en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires. La mise en œuvre de ces deux instruments agit comme une volonté d'activation des bénéficiaires du RMI, en agissant aussi sur les partenaires chargés de mettre en œuvre l'action publique. Nous pouvons alors parler d'activation du partenariat dans un contexte de (re)centralisation des pouvoirs par le Conseil général des Bouches du Rhône. Le partenariat n'est plus une ressource, outil de connaissance des besoins du territoire, mais un prestataire mettant en œuvre des décisions prises au sein de la direction de l'Insertion.

Les formes de jugement mis en œuvre par des protagonistes oscillent entre « *la compétence planifiée et la compétence négociée* » (Eymard-Duvernay, Marchal, 1997). La première, que nous qualifions de pédagogique, s'appuie sur des données objectives (diplôme, âge...) et techniques pour mesurer l'inadéquation entre l'offre et la demande ; dans ce cas, les « *exclus du marché du travail sont ceux qui présentent des compétences inadaptées aux offres d'emploi telles qu'elles sont prédéterminées* » (Ibid : 40). La seconde, que nous présentons comme entrepreneuriale, a pour objectif de mettre les individus en mouvement leur permettant de s'inscrire dans des réseaux « *l'exclusion des individus est liée à leur isolement* » (Ibid : 41). L'idée est que grâce à la multiplication des rencontres le bénéficiaire du RMI évaluera mieux ses carences afin de définir ses besoins pour une meilleure employabilité. Le bénéficiaire s'inscrit alors dans un projet d'insertion qu'il pilote avec l'aide de son accompagnateur.

Nous avons voulu montrer comment l'accompagnement et l'accueil, intimement liés au processus de contractualisation instauré par la loi sur le RMI, sont devenus avant tout des instruments de lutte contre le chômage. L'acte II de la décentralisation a entériné une perception unique et spécifique d'un processus d'insertion : agir sur le niveau d'employabilité des bénéficiaires du RMI. En analysant les PDI 2004-2006 et 2006-2009, on constate que si la dichotomie insertion sociale et insertion professionnelle est effective,

la première est toujours mise au service de l'autre. En effet, l'évaluation principale des actions visant l'insertion sociale est fondée sur le nombre de personnes orientées vers de l'accompagnement à l'emploi. Les actions d'insertion sociale sont le plus souvent basées sur la (re)motivation des individus. Les actions de remobilisation financées dans le cadre du RMI visent à apprendre aux individus à se présenter, à construire un projet professionnel, l'objectif étant de les « *préparer à entrer sur des actions d'accompagnement à l'emploi* » (responsable associatif, 2007).

Lors du co-pilotage avec l'Etat, le Conseil général était une sorte de contre-pouvoir marqué par une forte représentation du tissu associatif et de travailleurs sociaux. L'Etat, déjà dans une stratégie managériale, en particulier l'ANPE, se confrontait à une logique militante plus universaliste. L'acte II de la décentralisation a entraîné une mise en œuvre monolithique du dispositif RMI, avec un seul objectif et une recentralisation de la « *gouvernementalité* » – c'est-à-dire de « *l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres* » (Foucault, 1978).



## **Troisième partie. Le RMI, une politique de lutte contre la pauvreté : entre définitions de l'employabilité et soutien à la participation**

---

La deuxième partie a analysé les différents outils utilisés par les acteurs de terrain pour mettre en œuvre une politique d'insertion fermement tournée vers une activation du dispositif RMI. L'objectif principal de cette politique consiste à mettre en activité les bénéficiaires du RMI dans une logique de progression par rapport à un niveau d'employabilité diagnostiqué au moment de l'élaboration du contrat d'insertion.

La troisième partie présente et analyse dans un premier chapitre des cas d'accompagnement à partir de témoignages d'accompagnateurs à l'emploi. Il s'agit de montrer les différentes formes de mise en œuvre des définitions de l'employabilité ou de l'inemployabilité sur un territoire. Nous verrons alors, « en actes », l'effectivité de la mesure des compétences au regard des réquisits du marché du travail et tels que se les représentent les acteurs institutionnels en cause. Nous verrons alors quels types de jugements sont portés sur les bénéficiaires. En miroir, dans un deuxième chapitre, nous analyserons des pratiques alternatives conçues en marges des dispositifs publics existants.



## CHAPITRE 9. L'INEMPLOYABILITE *VERSUS* LES EMPLOYABILITES : ETUDES DE CAS

Ce chapitre s'attache à dégager les différentes conceptions et mesures de l'employabilité qui débouchent *in fine* sur la qualification cruciale « d'inemployable ». Il apparaît alors qu'un individu oscille entre employabilité(s) et inemployabilité(s) en fonction des professionnels rencontrés mais aussi en fonction des lieux et des moments. Ainsi, les références morales ou philosophiques des acteurs, les questions culturelles, la durée d'inscription dans le dispositif RMI, la perception des motivations ou des « prérequis » de recrutement des chefs d'entreprises ou des trajectoires des individus sont, entre autres, des éléments qui expliquent les différents jugements que portent les acteurs sur les bénéficiaires du RMI.

### 1. L'inemployabilité et la construction d'une réputation

Nous allons à travers le témoignage d'un CEF/CIP rencontré plusieurs fois en 2006 montrer comment un individu devient inemployable. Nous avons demandé à cet acteur de nous parler d'un cas qui lui semblait représentatif de ce qu'était à ses yeux une personne totalement inemployable. Voici sa description :

*« J'ai rencontré Monsieur X au tout début de mon arrivée sur le RMI en 2000. Je faisais mes permanences à l'ANPE et les collègues me l'ont envoyé pour un rendez-vous. Il venait tous les matins à l'agence pour regarder les offres et tout le monde le connaissait, tout le monde l'avait reçu et personne ne savait quoi faire pour lui. Il était suivi par le référent social du CCAS et elle aussi était assez embêtée. Il cherche comme chauffeur poids lourds. Il a un peu d'expérience, quarante ans, très isolé. Il vit seul dans un tout petit logement et je pense qu'il a un problème avec l'alcool. Le matin il sent l'alcool et je trouve qu'il a l'œil un peu vitreux. Mais je n'ai jamais pu aborder ce point avec lui, son RS non plus. Ça fait six ans que je le suis. Ce n'est pas un suivi dans une action au sens où je ne le rentre même pas dans mes statistiques. Mais je le vois quand même une fois par mois à peu près ; c'est irrégulier, des fois je peux ne pas le voir pendant trois ou quatre mois, et puis après toutes les semaines pendant mes permanences, comme il traîne à l'agence, il vient me voir ».*

Cet exemple nous montre une activité cachée des acteurs chargés de l'opérationnalité du dispositif RMI, créant des formes d'accompagnement à la marge pour les personnes jugées inemployables, hors des procédures. Les accompagnateurs à l'emploi gardent un lien avec les personnes qu'ils déclarent inemployables pour des raisons le plus souvent « *d'humanité* » : c'est une forme d'accompagnement détaché des règles imposées par les procédures mises en place dans le cadre du RMI.

Si une personne a vécu les différentes épreuves prévues dans les parcours d'insertion sans jamais sortir du dispositif RMI, alors elle est inemployable. Une série d'indicateurs est mise en avant pour justifier ce jugement comme le montre le témoignage de notre interlocuteur : « *Avec ce monsieur on a tout essayé. Il a même été radié pour non-respect du contrat : on l'avait envoyé à Pôle 13 et il avait raté le rendez-vous. Mais en fait je pense qu'il ne trouvera jamais. Pourtant il semble tout avoir, il est disponible et mobile, mais il n'a pas de voiture, or souvent les postes sont à la périphérie* ». Le degré de mobilité est un indicateur de l'inemployabilité, l'immobilité est facteur d'exclusion dans une société connexionniste (Boltanski, Chiapello, 1999).

L'âge et la durée d'inscription dans le dispositif RMI sont incontournables pour évaluer l'inemployabilité : « *Bon, son âge c'est quand même un handicap, il a 46 ans, mais quand il s'est retrouvé au RMI, il en avait un peu plus de trente, ça doit faire treize ans à peu près qu'il n'a pas bossé. C'est sûr sa durée de non travail, c'est un handicap* ».

Si une personne est qualifiée, l'inemployabilité est alors due au comportement de celle-ci, à son incapacité à s'adapter aux règles du « *marché de l'insertion* » qui préparent à l'entrée sur le marché du travail, comme le montre le témoignage du CEF/CIP à propos du cas étudié : « *Il a le permis C plus la FIMO (Formation Initiale Minimum Obligatoire : attestation obligatoire pour le transport de marchandises ou de voyageurs), mais en fait il ne l'a jamais exploité. Pour moi c'est vraiment un monsieur inemployable. On peut le mettre sur aucune action d'insertion. Personne n'en veut, il a un comportement trop négatif. Il oscille entre un accompagnateur à l'emploi et le référent social. On a donné son CV à l'équipe transport de l'ANPE, mais ils ont des personnes en portefeuille bien plus performantes. Les actions d'insertion sociale collectives pour se remobiliser : il ne s'adapte pas au groupe et puis il ne veut pas y aller ; ce qu'il veut, c'est un travail, le problème c'est qu'il n'a pas vu un chef d'entreprise depuis plus de dix ans...* ».

Les conséquences de cette inemployabilité diagnostiquée est l'exclusion des dispositifs d'insertion d'individus considérés comme déviants. Cette exclusion est alors un signal permettant de confirmer le jugement de l'inemployabilité.

*« Depuis qu'il a été radié, c'est encore pire ; il est devenu agressif et vindicatif. Je n'arrive pas à savoir ce qu'il fait toute la journée, il n'en parle pas quand je le vois. Il m'explique que de toute façon il n'y a pas de bonnes places, qu'on lui propose que du travail au noir et qu'il n'en veut pas. Mais je pense qu'on ne lui propose rien, il s'est enfermé dans son monde et, en plus, moi je trouve que c'est quelqu'un avec qui on n'a pas envie de s'investir. (...) »*

*Je ne suis pas la seule à le penser, son assistante sociale c'est pareil et les AE qu'il a rencontrés ne l'ont jamais gardé en accompagnement. Même au pôle d'insertion, ils ont laissé tomber ; de toute façon, rien ne marche. Quand son RS le voit, il lui dit d'aller à l'ANPE, son AE fait la même chose. Alors on lui donne des offres tout en sachant qu'il n'en fera rien ».*

Lorsqu'un individu au RMI connaît depuis longtemps les acteurs de l'insertion sur un territoire donné et qu'il est toujours sur le dispositif en recherche d'emploi, il est perçu comme risquant fort de devenir inemployable. L'employabilité s'évalue en fonction de la capacité des professionnels à diagnostiquer une carence objectivée et une solution possible grâce à une action d'insertion. L'individu est déclaré inemployable lorsque les professionnels ne savent pas où le positionner sur le parcours proposé. Pourtant un changement de territoire ne pourrait-il pas rendre cet individu à nouveau employable aux yeux d'autres professionnels ? Quand une personne commence à être perçue comme inemployable, le fonctionnement en réseau, construit sur une éthique commune et une confiance partagée, propage ce pré-jugement au point finalement de le traduire en une évaluation institutionnelle sans que cette issue soit (puisse être) remise en cause.

Les référents sociaux inscrits dans un réseau de professionnels soutiennent et alimentent la transmission des réputations attachées aux différents individus. Si cette réputation est d'emblée négative (*fainéant, inemployable, profiteur*), elle a peu de chances d'être battue en brèche. Et pour positive qu'elle ait pu être initialement, elle risque fort de devenir négative avec le temps si, progressivement, les personnes échappent aux réponses formatées par le dispositif territorial.

*« Quand je le reçois en entretien, il me raconte ses difficultés il s'en prend à tout le monde ; je le laisse parler, ça doit lui faire du bien, mais je ne propose plus rien. La dernière fois que je lui ai proposé la RQTH (Reconnaissance Qualification Travailleur Handicapé), il l'a très mal pris, mais il a accepté de voir le médecin qui a donné une réponse négative. Il fait partie des gens qu'on reçoit et avec qui on ne fait plus rien ; ils resteront toujours dans le RMI, sans insertion possible. On ne lui propose plus rien hormis de le voir si il veut ; donc il vient. Même quand il a été radié on l'a repris puisqu'il est revenu au RDV ».*

Avec le temps il s'installe comme une lassitude chez les acteurs de l'insertion, ce qui entraîne un jugement d'inemployabilité. L'employabilité ou l'inemployabilité des personnes se construit dans la relation interindividuelle entretenue entre les professionnels de l'insertion et les personnes en parcours d'insertion.

*« Quand je l'ai rencontré la première fois, j'ai pensé qu'on pourrait faire quelque chose avec lui, c'est pour ça que je lui ai fait passer la FIMO, mais six ans après il n'a fait aucune mission d'intérim, aucune période d'essai. Même sur les contrats aidés il n'est pas pris, et les actions d'insertion sociale il n'y rentre pas parce qu'il ne pense pas en avoir besoin, et si on le force à y aller, ça se passe mal avec l'organisme ou le reste du groupe. De toute façon, sur le territoire plus personne ne sait quoi faire avec lui et on se renvoie tous la patate chaude. On en parle entre nous et on est tous d'accord, on ne peut rien faire pour lui ».*

En conclusion de cette étude de cas, nous observons qu'un cumul d'indicateurs d'inemployabilité entraîne dans l'esprit des acteurs concernés un jugement d'inemployabilité totale. Leur action peut alors être décrite comme des formes d'assistance informelle dans une logique universaliste.

## **2. L'employabilité comme appréciation subjective fondée sur des normes sociopolitiques**

Les sentiments qu'inspire le bénéficiaire du RMI au travailleur social font partie des éléments clés qui forgent l'évaluation par ce dernier du niveau d'employabilité. Aux yeux du professionnel du social, l'employabilité se définit notamment en fonction de l'envie du travailleur social de s'investir dans le projet du bénéficiaire.

Un accompagnateur à l'emploi de Pôle 13 nous présente le cas d'une personne qu'il a suivie :

*« Quand j'ai rencontrée B elle avait 20 ans. Elle a été orientée par une copine de HPF (Hospitalité Pour les Femmes, foyer pour femmes isolées) qui travaillait en appartement relais. Elle sortait de deux ans de prison pendant lesquels elle avait accouché d'un petit garçon. Le père du petit était toujours en prison. Lorsque je l'ai rencontrée, elle avait pu sortir de prison grâce à la mobilisation du célèbre pédiatre X. Quand elle a commencé l'accompagnement à l'emploi qui a duré trois ans, un gros procès pour complicité de trafic de drogue l'attendait ; elle risquait gros. Elle n'avait jamais avoué. A sa sortie de détention provisoire, elle trouve du boulot, elle se fait exploiter et se retrouve chez l'association Y. C'est une fille qui a eu une enfance difficile. Elle voulait devenir infirmière. Et malgré les difficultés, j'y ai cru. Je la rentre sur un stage de pré-qualification sanitaire et social. Elle donnait envie cette fille. Avec ma copine de l'association Y, on était sur la même longueur d'onde. Elle trouvait des places en crèche, elle allait de l'avant. Les gens étaient dans la compassion avec elle. On l'a fait changer d'avocat car elle avait le même avocat que son compagnon en prison. Elle donnait envie ; elle bossait toujours un peu (au noir). Après la pré-qualification, elle m'a dit : « je veux être aide-soignante ». Elle a fait une remise à niveau, a passé quatre concours et a été reçu à un. Elle a passé le permis B. Elle a pris deux ans de sursis. Je me suis impliquée personnellement : j'ai gardé son fils, je l'ai faite travailler au noir, je l'ai avertie d'un contrôle CAF, je suis allée manger au restaurant avec elle. Elle est aide-soignante, elle vit à Saint Maximin maintenant... » (2006).*

Cette « envie » qu'a créée cette personne chez le travailleur social est notamment suscitée par la perception de la situation de la personne, des contraintes de divers ordres (familial, culturel, sanitaire...) qu'elle subit, des mérites qu'elle revêt au travers de ses initiatives *hic et nunc* ; en résulte fréquemment un sentiment d'injustice au regard de l'état de fait qui s'impose au bénéficiaire au point d'engendrer parfois une attitude militante dans la pratique professionnelle du travailleur social.

Un autre accompagnateur à l'emploi de Pôle 13 présente le travail effectué avec une personne bénéficiaire du RMI :

*« J'ai besoin de savoir qu'une femme se fait battre, mais les référents RMI (référents sociaux) ne me disent pas les problèmes personnels en pensant qu'ils vont empêcher leur intégration sur l'accompagnement à l'emploi. Il y a un problème de suspicion au départ quand on travaille ensemble pour la première fois. Et pourtant si le référent social m'aide, je la garde. Cette dame qui se fait battre, elle n'a jamais appelé suite à l'information collective de février. Un jour, son référent RMI m'appelle en avril en me disant qu'elle fait plein de choses, qu'elle est dynamique. Je dis ok et je la reçois. Elle arrive avec son mari et sa fille de dix ans. Au bout d'un moment, lui s'en va. Sa fille traduit. Elle avait fait un CV, de l'alpha (cours d'alphabétisation) (...). Une dame avec plus de vingt ans d'expérience comme femme de service à la maternité d'Alger. Elle sait travailler. Son mari est arrivé depuis pas longtemps sans les papiers, elle est française. Je refais le CV et la rentre (dans le dispositif d'accompagnement à l'emploi) en juin. C'est une dame attachante en plus. Je n'en ai pas des « alphas », je peux en prendre de temps en temps. (...) J'ai un copain dans une entreprise de nettoyage et il me donne des plans. Je lui donne le CV de la dame. Il lui propose un remplacement vacances. Deux heures par jour à la sécu. La société de nettoyage perd le marché, aucune possibilité de rester. Et le problème avec le mari. Il a deux femmes, une en France et une en Algérie. Il l'a rejoint pour les papiers. Il a eu la carte de séjour en septembre, depuis il est ayant-droit et il lui tape dessus pour les sous. C'est elle l'allocataire. L'appartement est à elle et les aides tombent sur son compte. Je lui ai dit de demander le divorce. Elle a porté plainte contre son mari trois fois mais je la pousse à persévérer. Il faut l'aider cette dame, et à se débarrasser de son mari et à retrouver un travail stable » (2006).*

Dans cette étude de cas, la réponse que le travailleur social construit en termes de parcours d'employabilité s'inscrit clairement dans une grandeur civique : la personne a des droits qui ne peuvent être bafoués et l'objectif premier des professionnels est alors de susciter de la part des bénéficiaires une prise de conscience pleine et entière de leurs droits. L'objectif est de donner pleinement sens à l'aide qu'ils vont recevoir en vue de les équiper pour faire respecter une citoyenneté sociale en devenir. L'employabilité comme catégorie de l'action publique passe ainsi par la reconnaissance de la liberté et de la citoyenneté des individus. Lorsque cette femme fera valoir ses droits face à son mari, elle sera en capacité pleine de travailler et sera donc véritablement employable.



### 3. L'employabilité comme appropriation de normes sociétales et culturelles

L'évaluation du geste technique d'un métier n'est pas suffisante pour évaluer l'employabilité d'un bénéficiaire du RMI. Plus que le savoir-faire, le savoir-être, c'est-à-dire la capacité à s'approprier un ensemble de codes sociaux, est essentiel lors de l'évaluation de l'employabilité, comme le montre ce témoignage d'un accompagnateur à l'emploi du dispositif Pôle 13 à propos du cas d'une personne qu'il a suivie :

*« Madame X, en parcours depuis onze mois, Sénégalaise en tenue traditionnelle, avec un bon niveau formation. Elle vient me voir avec un projet de formation d'aide à domicile. Elle me précise qu'elle n'acceptera qu'une formation rémunérée. Je trouve dommage que la question de la rémunération de la formation soit un frein pour elle car, vu son allure, les associations ne la prendront pas. (...) En juin on met en place une évaluation avec des tests pour évaluer les niveaux de formation par rapport au métier d'agent à domicile et le diplôme qui s'y rattache (ADV / Assistant de vie) ; cette dame avait le bon profil pour le titre ADV. (...) Je lui propose de s'inscrire sur la prochaine session de formation et entre temps de chercher du travail. Fin septembre, je la contacte ; elle n'a toujours pas de travail. Je lui propose la formation pour novembre. Mais Mme ne veut toujours pas à cause de l'absence de rémunération. J'essaie de la convaincre, mais elle ne veut pas. (...) Je laisse tomber la formation mais je la garde toujours en portefeuille. Un jour je reçois un mail de Madame X qui a trouvé un emploi aidé à la Croix rouge. Au bout d'une semaine, l'employeur met fin à la période d'essai avec mention « mauvais retour des clients ». (...) Je pense que le problème est plus dans le savoir-être que dans le savoir-faire. Elle a toujours travaillé au noir et ne comprends pas les exigences d'un travail déclaré. (...) J'ai envie de la revoir. Elle est dans la file active depuis onze mois. Il faut une discussion avec elle. L'échec avec la Croix-Rouge fait que je ne la positionnerai plus sur ce type de postes, je ne veux pas être grillé. Elle doit tout faire lentement, elle a l'air désinvolte, elle ne donne pas envie ; c'est un problème de culture, ici elle est en dehors des clous. (...) Peut-être l'orienter vers une action de mobilisation vers l'emploi à plein temps pendant trois mois ? Je ne sais pas, c'est compliqué mais il faudra bien trouver quelque chose au moins pour qu'on lui laisse son RMI » (2007).*

En termes d'évaluation des personnes, on peut parler dans ce cas d'étude d'une « employabilité politique de la main d'œuvre », conjuguant des caractéristiques sociodémographiques, sanitaires et opérationnelles indissociables de normes sociales.

Au final, le recours à cette critériologie de l'employabilité divise les bénéficiaires de l'action sociale en deux grandes catégories : ceux pour lesquels il faut mener une politique active axée sur la construction de la responsabilité individuelle et ceux qu'il faut orienter vers des mesures passives comme le maintien d'un revenu minimum basé sur la nécessaire assistance due aux personnes jugées incapables socialement. Mais l'affectation à ces deux catégories binaires peut emprunter des chemins socialement et politiquement différents. Ainsi, des cas présentés ci-dessus, il ressort que l'employabilité résulte de la mobilisation de principes diversifiés : des principes civiques équipés par des instruments standardisés soutiennent un jugement qui vise à conforter une autonomie sociale dont il est espéré qu'elle se convertisse en une citoyenneté complète de nature à libérer la personne des entraves domestiques et sociales. Dans d'autres cas, la construction institutionnelle du parcours évoque davantage la mise en œuvre du modèle de *workfare*.

La mesure de l'employabilité de la personne s'effectue grâce à une opération de transfert de compétences construites dans le monde domestique dans un registre professionnel : elle peut justifier d'orienter tel bénéficiaire vers un secteur d'activité jugé pertinent et efficace pour le devenir de la personne et rentable pour le dispositif public – qui cherche à maximiser le taux de sortie des bénéficiaires. Mais l'inscription du bénéficiaire dans un compromis entre des principes marchands et industriels s'impose à l'individu, par une sorte de décret social d'aptitude professionnelle. Le degré d'employabilité s'établit donc sur un compromis entre le monde domestique, le monde industriel et le monde marchand : physionomie / qualifications professionnelles / coût.

#### **4. L'employabilité comme disqualification progressive**

A travers les rencontres faites et les entretiens réalisés au cours de notre doctorat, un bénéficiaire du RMI nous a fait part de son expérience des dispositifs d'accompagnement. Nous avons retrouvé, suite aux témoignages de cette personne, les différents acteurs de la mise en œuvre de son parcours afin de leur demander leur avis sur ce bénéficiaire. Nous avons tenté de mettre en exergue une forme de « désaffiliation » grâce aux regards croisés des acteurs publics et de l'utilisateur concerné.

### ***Etude de cas***

Monsieur N a 38 ans. Il a été responsable de la logistique de la pharmacie de l'hôpital d'Alger. Il arrive en France avec sa femme enceinte et deux petites filles de deux et quatre ans, suite aux attentats de la fin des années 80 et des années 90. Il est très marqué par les événements qui ont eu lieu en Algérie et par son exil qu'il vit très mal. Il a la double nationalité et s'inscrit donc au RMI en 1994. Douze ans après, il est toujours au RMI, sa femme souffre d'un cancer du sein et leur situation s'est dégradée avec le temps, tout comme l'appréciation portée sur son employabilité.

La famille de cinq personnes vit dans un logement exigu : un appartement de deux pièces, 50 m<sup>2</sup> au total. La famille est suivie par un référent social de la Maison de la solidarité dans le cadre du RMI ; elle est aussi prise en charge dans le cadre de la mission d'assistante sociale polyvalente.

Le référent social développe une approche qui contextualise la situation professionnelle de l'intéressé ; il s'agit d'éviter les apories d'un jugement sectorisé qui ne prendrait en compte que la seule relation au marché du travail. En quelque sorte, dans une évaluation que l'on pourrait qualifier d'universaliste, il s'agit de dégager ainsi les conditions qui rendraient possible une véritable activation des capacités professionnelles de l'individu.

Voici le témoignage du référent social :

*« Ce n'est pas qu'un suivi RMI, je dois prendre en compte la famille dans sa globalité. Elle bénéficie de prestations de la CAF autres que le RMI. Quand je les vois, je parle des problèmes des enfants, des soucis de santé de madame, mais très peu des démarches d'insertion RMI en fait : ce n'est pas vraiment ma priorité, ni la leur je crois. Il faut trouver une solution avec ce logement, les enfants doivent être suivis à l'école, madame doit se soigner, mais monsieur aussi il va de plus en plus mal. Il est complètement dégoûté, il ne fait rien avec envie. En plus, je crois qu'en ce moment il fait les marchés non déclarés avec un de ses frères ».*

En 1994, Monsieur N s'inscrit au RMI. Il est alors très motivé pour retrouver rapidement un emploi. Il affirme avoir des compétences qu'il souhaite transférer en France. Il cherche d'abord seul du travail en allant tous les jours à l'ANPE mais, au bout de dix-huit mois, son référent social l'oriente vers un programme d'accompagnement à l'emploi : le PLIE.

D'après le référent social :

*« Il (Monsieur N) commençait à se décourager et à déprimer. Le problème du logement devenait peu à peu omniprésent dans son discours et il fallait l'aider à se concentrer sur la recherche d'emploi. Ils ont des rats et de l'humidité dans leur appartement et le seul moyen pour en trouver un autre, c'est de travailler et d'avoir un revenu convenable ».*

Six mois après l'orientation faite par le référent social, Monsieur N entre sur « *un parcours pour l'employabilité* » proposé par le PLIE. Après trois entretiens, étalés sur une période de trois mois, avec son accompagnateur à l'emploi, la première étape de ce parcours consiste en un bilan personnel et professionnel grâce à une mise en situation de travail. Monsieur N se retrouve alors dans un magasin de vente de matériaux de bricolage.

Ainsi, selon Monsieur N :

*« Le stage a duré un mois et était non rémunéré. Je faisais des CV dans l'organisme de formation un jour par semaine ou de la TRE (techniques de recherche d'emploi), ou je passais des tests comme ils appellent ça, et le reste du temps je bossais comme un fou dans ce magasin comme manutentionnaire. J'espérais qu'ils allaient m'embaucher ; même si ça ne me plaisait pas trop, c'est toujours ça. Mais en fait, ce n'est pas fait pour être embauché dans la boîte : c'est pour montrer à son accompagnateur à l'emploi qu'on sait travailler. A la fin, le patron il m'a dit merci et il a dit à mon AE que je savais travailler, mais que je serai mieux si j'avais la gestion de stock informatisé et le permis pour conduire le fenwick (chariot élévateur) ».*

Suite à ce diagnostic, l'accompagnateur à l'emploi cherche une formation de gestionnaire de stock :

*« On a mis trois mois à monter le dossier et après il n'a pu commencer sa formation qu'en septembre, donc deux mois après son acceptation en CLI. C'était compliqué parce qu'il n'y avait plus de sous à l'ANPE et plus de place en organisme de formation déjà cofinancé par la Région ; seul le CG pouvait payer et ça ils n'aiment pas trop à la CLI. Il a fallu argumenter, lui faire rencontrer le conseiller de l'ANPE qui siège en CLI, appeler les secrétaires de CLI et la directrice pour leur expliquer le cas, trouver un organisme de formation qui avait de la place ».*

Entre le moment où Monsieur N rencontre pour la première fois son accompagnateur à l'emploi et le moment où il sort de formation, il se passe un an. L'état psychologique de cette personne empire : elle est au RMI depuis trois ans et elle n'a toujours pas de travail.

Suite à la formation, l'accompagnateur à l'emploi inscrit Monsieur N en intérim où on ne lui propose que des missions de manutentionnaire très courtes et peu nombreuses ; il n'y a pas de poste de gestionnaire de stock.

Ainsi, le « rationnement » de l'emploi et ses effets induits sur l'estime de soi de Monsieur N infusent peu à peu chez ce dernier une perte d'estime de soi qui, elle-même, va lourdement peser sur les interactions avec les divers protagonistes de son parcours :

*« Je lui aurais bien proposé un poste dans une entreprise d'insertion (EI) pour le stabiliser pendant deux ans, mais ce n'est pas possible parce qu'il sort d'une formation qualifiante. Les EI prennent les gens loin de l'emploi et sans qualification. Et puis, de toute façon, il était de plus en plus déprimé ; à la fin quand il a arrêté avec le PLIE, il ne faisait que se plaindre, il en avait marre. Pour l'EI, Monsieur N n'est pas loin de l'emploi puisqu'il sort d'une formation qualifiante et que son bilan montre qu'il peut travailler. En même temps, il n'accepte pas la règle consistant à remplir de petites missions en attendant mieux ; du coup il ne fait rien et peu à peu il déprime »* (accompagnateur à l'emploi).

Un an après la fin de la formation, Monsieur N sort du PLIE pour abandon, manifestant ainsi son refus de la logique de résignation d'assignation induit par ce dispositif dit d'accompagnement. *« J'en ai eu assez, le PLIE ne me servait à rien. Si c'est pour faire des missions de deux jours de manutentionnaire, je n'ai pas besoin d'eux. Moi, ce que je veux, c'est trouver un poste de gestionnaire de stock stable, même un CDD de six mois je prends mais l'intérim non ! »* (Monsieur N).

Pendant neuf mois environ après sa sortie du PLIE, Monsieur N travaille un peu au noir sur les marchés ; il ne fréquente plus du tout les institutions chargées d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi. Au moment du renouvellement du contrat d'insertion, le référent social lui propose de se diriger vers un autre dispositif d'accompagnement à l'emploi se présentant cette fois comme une formation rémunérée. Selon le référent social : *« Il fallait l'inciter à chercher à nouveau du travail. L'intérêt du dispositif PPE (projet pour l'emploi : action de formation d'une durée de 6 mois), c'est la rémunération en plus du RMI »*.

L'accompagnement dans le cadre du PPE s'étend sur une durée de six mois renouvelable une fois. Pendant ce stage, le bénéficiaire doit trouver une entreprise qui accepte de le faire travailler trois jours par semaine, les deux autres jours étant consacrés à des entretiens individuels, la consultation des offres d'emploi de l'ANPE, des visites d'entreprise, etc.

Le principe de ce stage est basé sur l'idée *qu'on ne trouve du travail que si l'on est déjà en situation de travail*. Ces stages ont pour objectif d'activer les individus et de leur faire découvrir la réalité du monde du travail.

D'après une responsable du stage PPE :

*« L'idée c'est de mettre les gens en action. Le fait qu'il se trouve un stage en entreprise, qu'il soit obligé de se conformer à des horaires, est une façon d'entrer dans le monde du travail, même si son statut est un peu différent dans l'entreprise. Il reprend des habitudes et des réflexes d'entreprise. Il découvre ainsi la réalité et se rend compte que parfois il est trop exigeant ».*

Au bout de six mois, le contrat de stage de Monsieur N n'a pas été renouvelé. La fin du stage s'est terminée par un conflit avec la responsable de stage. Les avanies de Monsieur N vont justifier un regard du référent qui estime, au final, illégitime le comportement du bénéficiaire vis-à-vis des différentes offres d'emploi, de stage et de remédiation. Or ce comportement est fondamentalement motivé par une résistance au déclassement de la part du bénéficiaire. Cette résistance se traduit par des réticences manifestes et, plus encore, par des refus tout à fait explicites de se soumettre aux normes imposées.

Selon Monsieur N :

*« En entreprise, je faisais un stage de manutentionnaire. Je portais des cartons toute la journée. J'ai demandé à faire de la gestion de stock, mais le chef d'entreprise avait déjà quelqu'un sur le poste. Si c'est pour faire de la manutention, je n'ai pas besoin de faire de stage. En intérim, on me donne la même chose en mieux payé. Je me suis mis en colère, je ne voulais pas faire ça ; je l'ai dit à V (la responsable du stage), mais elle n'a rien voulu entendre en me disant que je ne pouvais pas prétendre à autre chose. Alors pourquoi on m'a formé ? Non je ne veux plus y retourner, je préfère encore me débrouiller tout seul ».*

Et d'après la responsable du stage :

*« Il ne veut pas jouer le jeu. Il faut qu'il se rende compte que, de toute façon, il aura des difficultés à trouver mieux que manutentionnaire. Si on l'a formé à la gestion de stock, c'est pour lui donner un atout de plus. Le plus important, c'est qu'il travaille. Il est trop exigeant ; il veut un CDD d'au moins six mois ou un CDI de gestionnaire de stock, mais ce n'est pas comme ça que ça marche le monde de l'entreprise aujourd'hui. Je sais que c'est difficile, mais les gens ils doivent un peu accepter tout ce qu'on leur propose. Il faut qu'il fasse un effort ».*

Ces récits explicitent les modalités de déploiement d'une technologie sociale très élaborée qui vise à cadrer non seulement les parcours des bénéficiaires mais aussi l'activité des accompagnateurs à l'emploi. Pourtant, les définitions de l'employabilité et de l'inemployabilité s'avèrent à la fois diversifiées et changeantes. Cette diversité est inscrite dans une pluralité de compromis, entre des principes civique et domestique, marchand et industriel, etc., construits en fonction des représentations de l'accompagnateur à l'emploi telles qu'il les construit en situation. Le changement a trait aux variations au fil du temps du jugement porté par un même accompagnateur sur un bénéficiaire donné. D'une volonté initiale de promouvoir les capacités d'une personne en prenant en compte le contexte familial, social et économique, on aboutit *in fine* à l'imposition d'un déclassement justifié par la norme d'emploi convenable lié à l'état du marché du travail et, en l'occurrence, au rationnement des emplois disponibles et à la forte sélectivité des processus de recrutement. Plus généralement, une même personne oscillera entre les qualifications d'employable et d'inemployable selon le moment, le lieu et les représentations que se fait l'accompagnateur à l'emploi du bon cheminement d'un bénéficiaire du RMI sur le marché du travail.





## CHAPITRE 10. DES PRATIQUES D'INSERTION ALTERNATIVES : LES ACTIONS COLLECTIVES DE SOLIDARITE

Ce chapitre analyse un mode d'action original appelé CASEL (Contrat d'Action Sociale et Economique Local) développé dans deux régions du sud de la France : Languedoc Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur. Cette expérience a pour objet de tisser « *un réseau d'acteurs consacré aux initiatives de solidarités locales pour permettre aux personnes en situation d'exclusion d'échapper à des logiques d'économie de misère et/ou de ghetto* » (Article 2 de la convention signée entre l'Etat et l'association Voisins et Citoyens en Méditerranée / VCM dans le cadre du contrat de plan Etat Région n° 91 04 3007 qui a pour objet la mise en œuvre des CASEL en Languedoc-Roussillon).

Les CASEL peuvent être comparés à une sorte de charte à laquelle adhère un certain nombre de structures associatives œuvrant dans le secteur de l'aide aux plus démunis. A travers cette charte les structures signataires s'engagent à respecter un certain nombre de pratiques et de valeurs que nous allons analyser dans ce chapitre.

Les CASEL sont portés par l'association VCM, dont le but est d'appuyer l'émergence et le renforcement des solidarités de voisinage mises en œuvre par des personnes paupérisées pour l'amélioration de leur vie quotidienne et leur promotion culturelle, économique, politique et sociale. Sans nier la légitimité des échanges marchands entre individus, l'association VCM prône des valeurs de fraternité, qui se manifestent par une valorisation commune des capacités de chacun et la construction du respect par chacun du « vivre ensemble », grâce à la mise en œuvre de règles collectives librement consenties. Les créateurs de VCM revendiquent un positionnement idéologique face à l'individualisation croissante des politiques publiques, facteur à leurs yeux d'une segmentation binaire de l'action publique : *workfare*/assistance, insertion professionnelle/insertion sociale.

Les quatre structures signataires des CASEL et celles en voie d'adhésion (Tableau 11) affichent une volonté de rompre avec l'assistanat, en valorisant les capacités – d'action dans le champ économique grâce à une organisation collective – des personnes en difficulté. Cette démarche est pensée autour d'une valeur centrale, la fraternité ; grâce à une participation au collectif, l'individu doit retrouver son utilité sociale et donc sa dignité. Pour Alain Supiot (1990), la fraternité induit l'enracinement d'un groupe social autour de valeurs communes héritées du passé et acquises par des expériences partagées.

**Tableau 11. Structures engagées dans la démarche CASEL en Provence Alpes Côte d’Azur**

<b>Initiatives de solidarité (associations)</b>	<b>Domaine d’activités</b>	<b>Commune</b>
Les Compagnons Bâtisseurs (compagnonnage d’après-guerre)	Réhabilitation de logements, échanges de solidarité, ateliers de quartiers	Marseille (Bouches du Rhône)
Vogue la galère (Restos du Cœur)	Lieu de vie : accueil et hébergement de personnes en situation de grande exclusion (SDF notamment)	Aubagne (Bouches du Rhône)
Le Mas de Carles (origine communautaire et religieuse)	Lieu de vie : accueil et hébergement de personnes en situation de grande exclusion (SDF notamment)	Villeneuve les Avignons (Vaucluse)
La Cavaldonne	Lieu de vie : accueil et hébergement de personnes en situation de grande exclusion (SDF notamment)	La Motte du Caire (Haute Alpes)
Le Point Rencontre (à l’initiative de travailleurs sociaux)	Epicerie sociale, ateliers de quartier : soutien scolaire, lieu d’accueil et d’écoute, accès aux droits...	Château Arnoux (Alpes de Haute Provence)

Source : association VCM, 2004

Les CASEL se présentent comme une alternative aux logiques marchandes et entrepreneuriales de l’économie de marché et à l’évolution des politiques publiques en matière d’action sociale. Ils ont pour objectif de promouvoir diverses initiatives locales fondées avant tout sur des dynamiques collectives de lutte contre la pauvreté (Encadré 12).

*« Par initiative locale de solidarités, nous entendons toutes les formes d’organisation collectives de solidarité et d’entraide mises en œuvre pour améliorer les conditions de vie quotidienne des personnes paupérisées. Les champs couverts par ces initiatives sont divers et concernent les questions de logement, d’alimentation, de mobilité, d’habillement, d’accès à la culture... Elle se situe dans un champ que nous pouvons qualifier d’économie*

*populaire, mêlant activité marchande et activité bénévole, échanges monétaires et non monétaires. Principalement organisées sous forme associative, elles se placent entre l'action caritative et l'intervention publique institutionnelles* » (cabinet AMEDIS, Evaluation des CASEL, mars 2005).

### **Encadré 12. Présentation des CASEL**

Les Contrats d'Action Sociale et Economique Local, au maximum trisannuels, sont élaborés dans le partenariat institutionnel local, mobilisé autour des responsables des initiatives de solidarités locales. Les CASEL ont pour objectif de :

1. Permettre, aux acteurs des initiatives de solidarité locales, de développer leur projet dans le droit commun et dans l'économie formelle, afin d'échapper à des logiques d'économie, de misère et/ou de ghettos.
2. Valoriser les potentialités de réelle insertion, culturelle, économique, politique et sociale des initiatives de solidarité locales.
3. Eviter le cautionnement de pratiques inacceptables.
4. Révéler les ajustements nécessaires du droit, donc rendre possible l'avancée de la règle et de ses conditions d'applications.
5. Reconnaître formellement « l'utilité sociétale » des initiatives de solidarités locales.
6. Donner un statut expérimental aux actions retenues, avec possibilité temporelle et négociée de dérogation aux réglementations en vigueur.

Source : association VCM, 2004

En vue d'en dégager la portée politique, il s'agit ici de s'interroger sur la nature des relations entretenues entre les pouvoirs publics et ces modes d'action collective portés par les signataires des CASEL. Au-delà, on s'interroge sur leur statut et leur légitimité vis-à-vis des politiques publiques mises en œuvre par les institutions intervenant « classiquement » dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion. Dans cette perspective, on tentera de définir ce qui fait société pour les signataires des CASEL. En effet, plus que la solidarité, les acteurs de VCM revendiquent la valeur de fraternité, sorte de compromis entre les solidarités organiques et les solidarités mécaniques de Durkheim. Le concept de fraternité ne permettrait-il pas de construire un compromis novateur entre liberté et égalité dans une société démocratique confrontée à l'exclusion durable d'une fraction significative de ses membres ?

Ces CASEL constituent une mise à l'épreuve positive – et volontaire – des expériences promues et fédérées par VCM. Cette épreuve consiste, de notre point de vue, à évaluer leur apport au regard de la question générale suivante : la conclusion des CASEL favorise-t-elle l'émergence d'un référentiel d'action publique (Jobert et Muller, 1987) original en matière de lutte contre l'exclusion et la grande pauvreté ?

Dans un environnement marqué par un recul des forces sociales, des syndicats et des partis politiques, par la difficulté de réfléchir et de bâtir collectivement des alternatives politiques crédibles au néo-libéralisme ambiant, les bénévoles de l'association VCM ont souhaité, à travers les CASEL, reconstruire un espace de débat sur la légitimité sociétale de modes d'actions collectives innovants mis en œuvre pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, en réunissant des techniciens et des financiers concernés par le sujet. La pauvreté est de plus en plus définie comme une situation dans laquelle l'individu devient responsable de sa situation et où l'idéologie prééminente qualifie le citoyen d'entrepreneur de lui-même (Ebersold, 2001). C'est dans le « (...) *passage d'une pauvreté appréhendée comme résultat du fonctionnement économique et social à une pauvreté perçue comme un risque social particulier que gît la tendance majeure de l'évolution des politiques sociales. Cette transformation accompagne la transformation même du projet social qui se fixe moins comme finalité un rapprochement des conditions sociales que la mise en place d'une couverture minimale pour les individus n'ayant plus d'attache ou une attache très lâche avec le secteur productif et auxquels il s'agit d'assurer un minimum d'existence* » (Bec, 2007). C'est contre cette tendance que s'inscrivent VCM et la mise en œuvre des CASEL. L'association souhaite ainsi ouvrir le spectre des possibles.

## **1. Les CASEL, des modes d'action spécifiques et multiples**

Le plus souvent organisées en réseau local, national ou international, les associations adhérentes des CASEL et VCM se sont données pour objectif de générer un développement local, non axé sur l'économie de marché mais orienté vers des économies utiles aux personnes vivant sur un territoire (Laville, 1993). Les CASEL constituent un lieu de rencontre entre les financeurs (techniciens des pouvoirs publics, décideurs politiques) et les acteurs fondateurs ou/et usagers de ces initiatives locales. Les différentes associations signataires des CASEL expérimentent de nouvelles formes du « vivre ensemble » assurant un espace d'insertion aux personnes les plus démunies et exclues des politiques d'insertion qui tendent à les déclarer inemployables.

Contrairement à ce que laisse entendre le « C » de CASEL, il ne s'agit pas, de notre point de vue, d'un échange contractuel, mais du croisement de reconnaissances réciproques, c'est-à-dire de la constitution d'un bien commun qui dépasserait chacun des protagonistes du réseau. Ce bien commun serait le fruit d'une mutualisation des ressources dans une double perspective dynamique particulièrement exigeante : pour les acteurs publics, il s'agit de dépasser l'horizon standard des pratiques instituées, pour les porteurs des expériences, il s'agit de formaliser les expériences et, quelque part, il leur faut accepter la perspective de se dé-singulariser et donc de s'exposer à des jugements.

### **1.1. Un renouvellement de l'action sociale**

A travers les CASEL, les acteurs revendiquent une volonté de sortir de la relation duale « travailleur social et usager » en refusant l'individualisme méthodologique. Ils sont à la recherche de nouveaux modes d'insertion grâce à une action individualisée basée sur les capacités<sup>36</sup> au sein d'un collectif non figé mais évolutif. Ces structures proposent une réponse spécifique à la question sociale en termes de droits et de devoirs réciproques dans une relation d'interdépendance qui favorise le maintien de la cohésion sociale. Nous assistons alors à la mise en place de microsociétés dont les pratiques ont pour ambition de permettre aux populations les plus fragiles de retrouver le chemin d'accès à une citoyenneté, grâce à une participation à un collectif respectueux des capacités de chacun.

Pour le président de l'association Le Mas de Carles, l'enjeu de ce lieu à vivre est de montrer que *« le retour à l'autonomie tue l'humain et que pour faire société, il faut créer du collectif »*. Plus que d'autonomie, il s'agit d'accéder à une citoyenneté pleine et entière. Les CASEL brisent le face-à-face inégal, quelle que soit la bienveillance de l'agent public qui se fait jour dans l'exercice de sa magistrature sociale (Weller, 1999), entre l'institution publique d'un côté et le « bénéficiaire », fatalement isolé et donc soumis ou déviant, de l'autre côté. Ils constituent un espace intermédiaire (Rouleau-Berger, 1994) entre une socialisation primaire – strictement domestique – et une socialisation inscrite dans l'espace public ouvert à l'exercice d'une pleine citoyenneté.

---

<sup>36</sup> Une ouverture des possibles économiques, sociaux et politiques offerts à l'individu en fonction de l'état de santé, du niveau d'éducation, ou encore de la possibilité de faire entendre sa voix dans les débats locaux et nationaux. Nous sommes proches ici des « capacités » d'Amartya Sen (2000).

Tout en souhaitant agir dans le cadre de la loi, les associations refusent fortement leur instrumentalisation par les pouvoirs publics et souhaitent garder leur capacité d'innovation et de critique par rapport au système existant. Ainsi, même si les structures d'hébergement (les lieux de vie) acceptent le statut de « CHRS / Centre d'Hébergement et de (ré)adaptation devenue) Réinsertion Sociale », la notion de contractualisation limitée dans le temps liée à ce statut n'est pas vraiment mise en œuvre ; les CHRS signent avec leurs résidents des contrats d'hébergement d'une durée de six mois renouvelable une seule fois. Si elles sont soumises aux règles d'évaluation établies dans le cadre de la politique d'insertion, elles mettent en place des stratégies de résistance mais aussi de lobbying à travers les CASEL. La question fondamentale est de savoir comment évaluer l'insertion, hors d'une évaluation quantitative (nombre d'entrées et de sorties, taux d'emploi des bénéficiaires). Chaque structure est à la recherche d'un compromis entre une logique individuelle et collective, avec une double recherche constante de respect de la citoyenneté et de non-ghettoïsation de leur action.

### **1.2. Une définition multidimensionnelle de l'insertion**

Toutes les structures signataires des CASEL posent la question de « l'insertion sociale sans travail », de l'action auprès des plus démunis sans se situer d'emblée dans une logique d'assistance. Elles ont pour principe incontournable de ne pas créer deux formes de citoyenneté entre les « employables » et les « inemployables » face à la réalité du marché du travail. L'action collective doit favoriser la réinsertion dans la vie sociale, sur la base d'une négociation entre les acteurs concernés qui débattent entre eux sur ce qui est juste. La dimension temporelle de l'action est importante : dans les lieux de vie le « temps des usagers (résidents) » n'est pas figé. Chacun à son rythme appréhende les objectifs de la structure d'accueil et son mode d'organisation en vue d'y inscrire son propre projet de vie. Certaines personnes peuvent n'y rester que trois jours alors que d'autres y séjourneront dix ans et plus. Ce que les salariés de la structure d'accueil et les résidents mettent en place dans ces lieux de vie est d'abord une relation de qualité, qui échappe aux impositions d'une approche quantitative en termes notamment de taux de sortie du lieu de vie.

La question du travail est essentielle pour chacune des associations qui adhèrent ainsi à l'idée d'une utilité sociale (re)construite à travers le travail. Pour Vogue la galère, Le Mas de Carles et La Cavaldonne, la participation aux activités économiques fait partie intégrante de l'insertion des individus au collectif qu'ils constituent. Ces associations

affichent la participation aux activités comme un moyen de créer de véritables emplois, facteurs de (ré)insertion dans le système social existant.

Les Compagnons Bâtisseurs sont divisés en trois pôles : un pôle « aide aux plus démunis », un pôle « habitat » et un pôle « professionnel ». Ce dernier a pour objectif de capitaliser et de valoriser sur le marché du travail les compétences acquises par les individus participant aux ateliers de quartier. La question de la socialisation des exclus passe ici par un renouvellement du concept de voisinage, basé sur l'entraide entre voisins avec une volonté pour les Compagnons Bâtisseurs de miser sur l'idée de solidarité de quartier. Ces ateliers de quartier mettent en place un système d'entraide entre les habitants : petits travaux, courses, garde d'enfants, etc. Chacun participe en fonction de ses capacités.

Le Point Rencontre de Château Arnoux, comme les « Compagnons Bâtisseurs », souhaite mélanger les populations en ne soumettant pas la participation des individus aux actions à des conditions de ressources. Chacun est accueilli et peut participer aux différentes actions proposées : repas, ateliers de lecture, soutien scolaire... Les usagers peuvent être animateurs et force de proposition. Cette démarche témoigne d'une forte volonté d'éviter d'une part, la stigmatisation des bénéficiaires-acteurs de ces initiatives collectives de solidarité et d'autre part, une dérive sectaire que pourrait induire un enfermement sur elles-mêmes de ces initiatives. En favorisant une communauté à la fois protectrice et ouverte, il s'agit de mettre en actes les principes démocratiques qui régissent ces collectifs.

Au Mas de Carles, tous les matins, les résidents se réunissent avec l'éducateur en vue de se partager le travail à faire en fonction de leurs aptitudes et envies. Une fois par semaine, tous les membres participent à un « conseil des citoyens » mis en place depuis deux ans. Ils se réunissent pour aborder tous les sujets relatifs à leur vie quotidienne et réadapter, si besoin est, leur mode de fonctionnement. Ce « conseil des citoyens » peut aussi décider de l'expulsion d'individus troublant l'ordre de la vie communautaire. Les causes d'une expulsion sont inscrites dans un règlement : prise d'alcool ou de stupéfiants au sein du lieu, vols, actes de violence. Au Mas de Carles, lorsqu'un résident décide de vivre là durablement, il passe un contrat avec l'association dont les termes sont redéfinis chaque année. Parmi les engagements souscrits, figure le partage de ses revenus, quel que soit leur montant, en trois parties égales : une pour son usage personnel, une placée sur un compte épargne en vue de sa sortie et une versée à un fonds de solidarité. Ce versement ne correspond pas au paiement de sa chambre par le résident, mais permet de subvenir aux besoins d'un résident qui n'aurait pas de ressources financières propres.



L'adhésion aux CASEL engage les structures à respecter un certain nombre de principes basés sur le respect de l'autre, le principe d'égalité et l'obligation de participation des usagers au collectif institué. En outre, les risques de dérives sectaires sont évités grâce d'une part, à une logique compensatoire concomitante de l'assistance apportée à chaque résident et d'autre part, à une activation par le travail, permettant à certains individus en situation de profonde exclusion mais aussi au collectif de s'insérer dans le système social existant. Ainsi les résidents du Mas de Carles sont-ils appelés à vendre régulièrement leurs fromages sur le marché du bourg avoisinant.

## **2. Les CASEL, des espaces de démocratie délibérative et participative ?**

Selon les promoteurs actuels de la démocratie délibérative, la légitimité des principes qui régissent un collectif doivent émaner d'une délibération publique entre citoyens libres et égaux. Ainsi pour Habermas, *« les citoyens doivent pouvoir se comprendre non seulement comme les destinataires, mais aussi comme les auteurs des droits et avoir la possibilité de délibérer publiquement du type d'interprétation et d'application à leurs milieux de vie qu'il convient de donner des normes constitutionnelles fondamentales qui régissent nos sociétés »* (Courtois, 2003). La notion même de « participation » est très polysémique et renvoie à des réalités très différentes, à une gradation dans le niveau de prise en compte des citoyens ordinaires et dans leur intégration dans le processus décisionnel. *« Nous sommes dans une double logique d'empowerment et de politique descendante garante du principe d'égalité »* (délégué général de VCM, novembre 2007). Les CASEL relèveraient de l'*empowerment*<sup>37</sup>, tout en restant attaché au rôle de l'Etat garant de l'intérêt général. Selon Marie-Hélène Bacqué (2005), l'*empowerment* signifie le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper. Cette notion désigne donc un renversement des rapports de domination entre l'Etat et la société civile, notamment pour les groupes sociaux les plus défavorisés. Pour soutenir des initiatives collectives porteuses d'une avancée sociale, grâce à « l'invention » de nouveaux rapports humains et/ou économiques, l'association VCM influe sur les pouvoirs publics afin que ceux-ci imaginent des adaptations réglementaires évitant de marginaliser les populations démunies en les cantonnant dans une seconde économie.

---

<sup>37</sup> Celui-ci constitue.



## 2.1. Une volonté d'œuvrer à l'émergence de politiques publiques grâce à l'expérimentation

Un comité de pilotage des CASEL est constitué par l'association VCM<sup>38</sup>. Chaque acteur présent est motivé à double titre, professionnel et personnel. Ils recherchent un lieu de réflexion, d'expérimentation et de connaissance. CASEL est le lieu de validation de l'informel et de transmission de l'engagement et des orientations des associations. Il permet aussi de faire évoluer les représentations de l'ensemble des parties, notamment sur les questions d'insertion pour les travailleurs sociaux. Il s'agit de passer d'une collection de cas d'espèce que constituent ces expériences afin de *« favoriser une instrumentalisation des structures, d'où l'idée de faire entrer les CASEL dans le champ de l'expérimentation prévue par la loi de 2002 sur les institutions sociales et obtenir ainsi une forme explicite de reconnaissance »* (délégué général de VCM, novembre 2007).

L'objectif est de redonner un sens éthique au travail social. Une conseillère technique « travail social » de la CAF nous explique qu'elle croit profondément à l'intérêt d'un travail social collectif et souhaite le renforcer : *« pour moi, le CASEL (...) est un moyen de renforcer une professionnalité et de lui redonner du sens »* (avril 2005). En apportant des éclairages sur des expérimentations en matière d'action sociale, le CASEL permet de progresser dans la réflexion sur les modalités d'une politique de lutte contre l'exclusion : *« Nous sommes à l'affût de l'innovation sociale, nous avons fait appel au délégué général de VCM pour animer des journées de formation auprès de nos travailleurs sociaux »* (Ibid). VCM et la participation aux CASEL constituent ainsi, aux yeux de cette

---

<sup>38</sup> Ce comité est composé de :

- Présidence : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle Languedoc Roussillon
- Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle Provence Alpes Côte d'Azur
- Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales Languedoc Roussillon
- Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales Provence Alpes Côte d'Azur
- Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP)
- Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS)
- Centre d'Études et de Recherches sur les Qualification (CEREQ)
- Conseil Régional Provence Alpes Côte d'Azur
- Conseil généraux (Bouches du Rhône, Hérault, Vaucluse, Gard).

responsable de l'action publique « ordinaire », un moyen pertinent pour renforcer les compétences des travailleurs sociaux.

A travers les CASEL, chaque membre du comité de pilotage souhaite décroïsonner l'action publique. *« C'est un moyen de rencontrer des institutions qui, hors du CASEL, ne réfléchiraient pas ensemble (DRTEFP, Conseil général, Région, CAF, DRASS). (...) A travers les rencontres autour du CASEL, les différents acteurs institutionnels peuvent échanger en toute simplicité sans les contraintes de préséance »* (directeur adjoint de la DRASS PACA, mars 2004).

Les CASEL et, à travers ceux-ci, VCM sont des instruments de médiation entre les acteurs représentant les pouvoirs publics et les structures associatives. Ce sont des moyens d'établir des diagnostics et de faire remonter les problèmes auprès des institutionnels. Pour la CAF par exemple, VCM est une ressource de compétence dans le secteur de l'économie solidaire et en vue du renforcement de l'employabilité des personnes les plus fragiles. Impliquée dans le secteur de l'économie solidaire à travers le financement des centres sociaux et donc de nombreux salariés en contrats aidés, elle souhaite développer sa capacité à construire – et non plus prescrire – l'employabilité des individus en situation d'exclusion. A travers l'expérimentation portée par les CASEL, elle espère s'inscrire dans une logique de solidarité assise sur la mobilisation de services de proximité dans le champ économique. En ce sens, on peut dire que, pour la CAF, les CASEL participent – à ce stade sous forme d'expérimentation – à l'élaboration d'une nouvelle forme d'action publique. *« Le conseil d'administration de la Caisse d'Allocations Familiales finance VCM car c'est un lieu de réflexion très important qui permet à celle-ci d'améliorer son action. VCM est considéré comme dérangeant, mais la CAF a besoin pour mener à bien ses missions de solidarité d'être interpellée par ce type de structure »* (conseillère technique de la CAF, avril 2005). Les CASEL sont aussi conçus comme un outil visant à améliorer l'évaluation de l'action collective par les pouvoirs publics. S'impliquer dans les CASEL permet de véhiculer une image de marque plus favorable. Pour la CAF par exemple, c'est un label d'expérience positive adossé à un cercle de réflexion et de protection autour de l'action sociale.

La relation de confiance qui anime les différents membres du réseau garantit, pour les pouvoirs publics, la qualité des actions adhérentes. Pour les associations, c'est un moyen d'avoir un réel statut auprès des acteurs publics, tout en évitant une institutionnalisation à outrance qui les enfermerait dans un carcan administratif qu'elles refusent.

La question des financements est aussi soulevée par les responsables des structures adhérentes aux CASEL pour montrer que leurs actions sont fragiles et nécessitent des financements importants qui ne dépendent pas de résultats quantitatifs – notamment en termes de « sortie (emploi) » des dispositifs. En effet, le décalage entre les projets d'actions, leur mise en œuvre et l'obtention des financements pour les réaliser freine l'expérimentation. C'est pourquoi les structures associatives revendiquent le besoin d'un conventionnement triennal.

La spécificité des CASEL tient notamment à une volonté de se positionner au sein d'une politique qui garantisse l'égalité sans faire l'économie de la valorisation des stratégies collectives que les gens développent. L'idée est de reconnaître leur capacité à faire : *« Aujourd'hui, lorsqu'ils (les usagers des services et actions associations) se mettent à faire, il y a décalage avec la politique descendante. Il faut reconnaître la capacité des gens à faire. De fait, il faut trouver un compromis alors qu'y a césure paradigmatique »* (délégué général de VCM, novembre 2007).

Les CASEL constituent un véritable droit à la reconnaissance pour des associations agissant à la marge de l'action publique classique mais aussi de la légalité, notamment en termes de droit du travail, avec des publics exclus de l'action sociale classique et en situation de très grande pauvreté. Tous les acteurs présents souhaitent *faire bouger les lignes du droit* sans porter atteinte aux logiques d'égalité de tous sur un territoire donné. De nombreuses difficultés se font jour pour des structures fonctionnant à la marge : pour les Compagnons Bâisseurs par exemple, les actions mises en œuvre avec les bénéficiaires du RMI inscrites dans le contrat d'insertion doivent être reconnues par les CLI comme légitimes pour qu'ils continuent à toucher le RMI. De plus, certaines ambiguïtés existent pour les familles car, sur un même chantier, peuvent se côtoyer les familles bénévoles chez qui les travaux sont effectués, des voisins bénévoles et des salariés des Compagnons Bâisseurs – le plus souvent en contrats aidés. Par ailleurs, la limite entre le travail au noir, l'activité et le travail salarié est floue pour certaines familles et protagonistes. On voit aussi se développer du travail au noir de manière connexe, le fait d'appartenir à un réseau facilitant les contacts et ce type de pratiques : si une famille veut faire des travaux, elle pourra rencontrer une personne qui lui fera les travaux au noir. Des questions de responsabilités civiles et individuelles se posent : si des voisins viennent « donner un coup de main », qu'en est-il en cas d'accident pendant les travaux ? Les CASEL sont également des lieux où toutes ces questions peuvent être débattues et traitées.

## 2.2. Une volonté de transformation sociale

L'association VCM et les CASEL impulsent une réelle volonté de transformation sociale sur leurs territoires. A travers son action, VCM souhaite mettre au cœur du débat les questions structurelles que posent les problèmes de grande pauvreté dans les sociétés modernes et démocratiques. *« La pauvreté est une pollution de la société ou la pauvreté est un handicap individuel ? Deux réponses possibles : caritative ou révolutionnaire. (...) Les interventions sont complexes et à différents niveaux dans ces deux catégories. (...) Les CASEL ont pour objectif d'acter que la société n'offre pas une place à tout le monde. Il n'y a pas les espaces, donc il faut donc les créer. Si on se concentre sur les « lieux à vivre », l'objectif est de faire reconnaître ces lieux comme une politique publique permettant d'élargir le spectre des possibilités »* (délégué général de VCM, novembre 2007). C'est le sens éthique de l'action publique et politique en matière de lutte contre la pauvreté que les CASEL et VCM souhaitent affirmer avec force. Ils se veulent et se vivent comme une sorte de boîte à idées pouvant servir de référence en vue d'une transformation plus large de cette action publique.

Pour Durkheim, il n'y a pas opposition entre société et communauté mais continuité : la société ne peut se pérenniser que si elle possède en son sein un substrat communautaire dépassant des modes de relations uniquement utilitaires. Pour VCM et les signataires des CASEL, ce substrat communautaire repose sur l'activation de la fraternité, l'un des trois principes fondateurs de la République française. L'objectif général de VCM est de favoriser l'émergence d'un référentiel d'action publique (Jobert et Muller, 1987), original en matière de lutte contre l'exclusion et la grande pauvreté. L'association tente de se structurer, avec suffisamment de force et de conviction technique et politique, autour des trois éléments suivants :

- une valeur, la fraternité, qu'il s'agit de rendre opérationnelle au travers de dispositifs techniques et juridiques. Comme le souligne Alain Supiot (1990), la fraternité ne fonde pas la reconnaissance d'un groupement social sur la seule communauté d'intérêts, mais elle l'enracine sur le partage de valeurs héritées du passé, c'est-à-dire acquises par le biais d'une expérience commune, et destinées à éclairer l'avenir ;
- une procédure privilégiée, la reconnaissance des personnes, des collectifs, du réseau d'entraide associatif ;

- un acteur médiateur entre les porteurs d'expérience et les institutions publiques, à savoir VCM en tant que tête de réseau.

Cette structuration passe par les CASEL qui produisent trois types de capacités :

- une capacité d'interpellation des dispositifs existants en matière de solidarité, notamment ceux tournés vers la grande pauvreté et les personnes en voie de marginalisation ou même de disqualification sociales ;
- une capacité à accroître les ressources cognitives, politiques et sociales des personnes accueillies dans les « lieux à vivre » ou par les acteurs des systèmes d'échanges locaux ;
- une capacité à inscrire la « fraternité » dans le droit du travail et, plus largement, le droit social.

Comment cette volonté de transformation sociale se traduit-elle au quotidien ?

### **3. Les CASEL, des pratiques alternatives spécifiques**

Les pratiques alternatives portées par les structures adhérentes de VCM posent un certain nombre de questions aux acteurs chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques de lutte contre l'exclusion dans une société démocratique. Comment suspendre les jugements discriminants ? Comment reprendre le cycle de l'échange afin de « redonner de l'utilité » à des individus considérés comme « inutiles socialement » ?

Dans la troisième partie de ce chapitre, nous analyserons les pratiques des acteurs chargés de faire vivre ces actions collectives de lutte contre l'exclusion. La plupart d'entre eux ne se considèrent pas comme des travailleurs sociaux mais plutôt comme des « *animateurs d'action collectives de solidarité* » (animatrice du Point Rencontre, Château Arnoux, 2008). Il y a dans les faits peu de personnes ayant une formation de travailleur social qui sont salariées ou bénévoles dans les structures rencontrées.

#### **3.1. Mise à distance des jugements discriminatoires**

La première question est celle de savoir comment instruire des relations non discriminantes, et non violentes, avec des personnes prises au piège du déclassement, de la faiblesse, et enfermées dans la disqualification. Ou, selon la grammaire élaborée par les Economies de la Grandeur, comment ne pas toujours rejouer le jeu forcément asymétrique des petits face

aux grands avec l'assurance de reconduire les mêmes duos de gagnants et de perdants ? Comment ne pas conforter les hiérarchies discriminantes par la reconduction de l'abaissement des « petits » devant la puissance inaccessible des « grands », ceux-là mêmes qui portent et instituent la valeur des choses et des personnes ? Le premier acte de ces initiatives consiste à mettre en question les classements, les mesures et les principes d'équivalence qui placent en position de faiblesse ces « naufragés de la société salariale », selon l'expression de Robert Castel (1995), vaincus récurrents de la bataille des hiérarchies. Le premier geste de ces animateurs est de savoir lever les jugements, mettre à distance ces valeurs qui ne laissent aucune chance à l'individu faible, si ce n'est d'éprouver sa petitesse devant les grands. Mais où trouver appui pour pouvoir lever ces jugements, pour sortir de ces mondes dans lesquels la personne en faiblesse est enfermée ?

La notion de fraternité apporte un point d'appui, même si ce n'est pas forcément ce terme qu'utilisent les animateurs. Elle est ici assimilable à l'amour comme « agapé », tel que Luc Boltanski (1990) la thématise. L'agapé n'est ni, comme la « philia », une bienveillance réciproque entre personnes de mérites communs ni, comme l'« éros », désir de l'autre. L'agapé est la mise à distance des jugements, le refus des calculs et des demandes de justification. Il ne s'attache qu'au présent de la relation, qu'à la personne dans sa présence singulière, sans mise en rapport avec d'autres grands ou petits. « *L'agapé ne pose pas la question de la valeur de l'objet auquel elle s'adresse. (...) C'est cette indifférence au mérite qui qualifie la gratuité de l'agapé* » (Ibid). L'agapé ne cherche pas à revenir dans le passé pour comprendre le présent. Il ne considère que la permanence du présent, acte l'oubli des déficits, des défaillances, des faiblesses du passé. « *C'est ce laisser-aller, cette insouciance, cette inconséquence, bref, cette capacité d'oubli, qui caractérisent la relation de l'agapé (au passé). Bienfaits et méfaits sont mis au rencart parce qu'il n'y a rien pour les retenir, pas d'instrumentation pour les calculer et les mettre en mémoire. (...) L'agapé se maintient obstinément dans le présent* » (Ibid). C'est à cette condition qu'il est possible de (re)promouvoir la valeur de l'individu quel qu'il soit, sans l'instituer dans un rapport d'équivalence avec d'autres personnes ou d'autres objets, rapport où le faible est déjà condamné à sa faiblesse. « *On est inconditionnées et inconditionnelles* » déclare un animateur d'actions collectives de solidarité (2008).

Notre hypothèse est que ces animateurs revendiquent une telle forme de rapport social et interpersonnel, comme la nomme agapé, fraternité, accueil, égalité, qui ne s'inscrit pas dans un processus de jugement des qualités ou des méfaits, des faiblesses ou des grandeurs des personnes, mais de s'ouvrir à leur présence, de les accueillir fraternellement sans condition. « *Ici, ce doit être un sas pour eux. Pour qu'ils se reposent. C'est un endroit de non-violence, de non-jugement* » (responsable du Mas de Carles, 2008). Ces travailleurs sociaux élaborent de manière variée ces mises à distance, les nourrissent d'expériences, de cultures singulières, mais en le faisant au regard d'un principe premier, celui d'une égalité fondamentale, au-delà de parcours spécifiques dans les mondes marchands, industriels ou autres. « *Je me rappelle de discussions avec des camarades de classe sur le chemin de retour de l'école. Je me rappelle très bien d'un argument qui me paraissait irréfutable : je n'avais pas choisi ni ma famille, ni mon lieu de naissance. Par rapport à la peine de mort, je déclarai que je ne pouvais condamner un autre moi-même à la peine capitale. Je voulais persuader mes collègues que c'était juste le hasard qui l'avait décidé ainsi* » (animatrice d'ateliers de lecture, Le Point Rencontre, Château Arnoux, 2008). L'enjeu n'est donc pas la qualification du déficit, du handicap, mais au contraire sa levée, pour amorcer la possibilité d'une relation ouverte, non discriminante, ne reproduisant pas indéfiniment la même violence. A ce titre donc, il ne saurait y avoir de distinction, au moins en principe entre un « eux », porteur de petitesse, et un « nous », pris dans une grandeur, portée elle-même par une position supérieure. « *Je ne supporte pas ce « ils » qu'on trouve toujours chez les professionnels, C'est qui « ils » ? Ils sont différents de nous ? On est de la même famille, on est des humains. Moi, je suis le public. Je me fonde dedans. Il n'y a pas de séparation. Et même, je détruis le public pour en faire des personnes !* » (animatrice du Point Rencontre, Château Arnoux, 2008).

Ce besoin de suspension des ordres ordinaires interroge, au-delà de ces professionnels, le travail social. Comment donner au travail social un point d'appui extérieur à la violence des rapports d'exclusion et de disqualification ? Pour agir en profondeur contre l'exclusion, affirme un ancien commissaire au Plan, Inspecteur général des Finances (de Foucauld, 2006), il faut créer des espaces de communication désintéressée, sans préoccupation stratégique immédiate. Il faut donc créer des espaces de communication où l'efficacité n'est pas le but premier, où l'on cherche le sens. Il faut suspendre pendant quelque temps l'efficacité à court terme pour retrouver l'efficacité profonde.



La question est maintenant ouverte de déterminer ce que cette suspension des ordres ordinaires ouvre réellement. N'est-elle qu'une pause, une parenthèse, suspendue artificiellement à l'évolution de la réalité sociale ? L'ambition de ces animateurs est tout autre. Il s'agit pour eux d'amorcer à ce moment le déploiement d'autres formes sociales, porteuses d'autres hiérarchies.

### 3.1.1. *L'expérience du don*

Comment refaire société sans reproduire la violence symbolique des hiérarchies existantes et les stigmatisations de ceux qui sont hors-jeu ? Comment retisser des échanges sociaux sans obliger celui qui ne peut donner ? Ce que jouent ces professionnels relève d'une refondation du lien social qui n'est pas que symbolique, puisqu'elle s'efforce de réamorcer le principe qui permet de faire société. En s'inscrivant dans la perspective des travaux du Mauss, on fait l'hypothèse que les acteurs des initiatives décrites ci-dessus reprennent à leur compte la force du pari sur l'autre, condition première de l'échange social. Là où il était recouvert par des échanges d'équivalences contractualisées, ils réactualisent « *la réalité du pari de confiance sur l'autre, les autres, le monde, la capacité à s'ouvrir à l'incertitude sur le retour qui constitue la générosité et le don premiers à défaut desquels il n'y aurait très exactement rien plutôt que quelque chose* » (Caillé, 2004 : 154). Ainsi dans les lieux d'accueil les personnes sont accueillies sans condition. « *Elles arrivent, elles posent leurs valises et ensuite seulement nous commençons à discuter...* » (responsable Vogue la galère, 2008). Selon une expression par laquelle Alain Caillé rend hommage à Schumpeter, ces animateurs sont des « entrepreneurs du don », mais il faut bien s'entendre sur ce que le terme de don recouvre. Il ne s'agit pas de générosité, de charité, d'amour ou de salut.

Ce que permet ici le don, c'est un échange sans que soit fixé *ex ante*, avant l'échange lui-même, ce qui est échangé. Il ne s'agit pas de donner sans contrepartie, sans que rien ne soit présent de l'autre côté, mais de donner en laissant à l'autre la liberté de son retour. Les systèmes du contrat et du « don contre don » procèdent de deux économies fondamentalement différentes. « *Il est évident que la valeur des dons ne se réduit pas à la valeur d'usage, à l'utilité des économistes. Ce n'est pas la valeur fonctionnelle des biens donnés qui importe dans le don. Ce qui fait le don, c'est l'intention qu'il manifeste* » (Caillé, 2006 : 69). Dans le don, nous disent Marcel Mauss et Alain Caillé, le lien, la valeur est plus dans le lien que dans le bien. La production de valeur est dans l'échange, non dans le bien échangé. Et l'intention que manifeste, en dernière instance, le don, c'est la volonté



d'entrer dans un cycle de paix, de donner-recevoir-rendre. « *Voilà ce que je crois être au cœur du problème du don : est-ce que donner, c'est autre chose en définitive que donner à l'autre la possibilité de donner à son tour ?* » (Caillé, 2006 : 75). C'est là le risque irrécouvrable du don. Rien ne peut garantir que celui qui reçoit entrera dans un cycle d'échange. D'après une animatrice du Point Rencontre de Château Arnoux : « *les gens viennent, partent, de toute façon quoi qu'il arrive nous devons les recevoir* » (2008). La force du don est de pouvoir instituer un cycle en l'absence d'équivalence, dans l'absence d'échange. Il est, si l'on suit Marcel Mauss, le point originaire à partir duquel se constitue toute forme sociale. C'est un lien fragile car l'incertitude reposant sur la liberté fondamentale des personnes prises dans l'échange, du basculement de la défiance à la confiance, ne peut être résorbée.

« *L'ambivalence et l'incertitude sur la valeur du don ne « peuvent » pas être expurgées. Elles peuvent être, elles doivent être aménagées, civilisées, mais non pas éradiquées sauf à perdre tout pouvoir* » (Caillé, 2006 : 77). La fonction de l'opérateur du don est de passer du contrat à l'échange, de la coordination à la coopération, de la défiance à la confiance, de la violence à l'ouverture à autrui, mais jamais ce mouvement ne peut être définitif. Il est toujours à reprendre, dans sa fragilité même.

Notre hypothèse soutient que animateurs mobilisent le don pour reprendre dans un cycle d'échange pacifié des populations dépourvues de bien à offrir, exclues de la capacité à donner.

### **3.1.2. Le bien collectif**

La notion de production collective est mobilisée pour matérialiser les échanges que développent les structures porteuses d'initiatives locales de solidarité. Ce « produit » peut être un service rendu, comme un travail d'entretien du bâtiment commun entre résidents de lieux à vivre, ou du travail de cuisine dans une restauration collective où tous et toutes mettent la « main à la pâte ». Le produit signifie que quelque chose est fait en commun. Quelque chose qui peut se voir et qui n'appartient à personne en propre. Ce bien permet d'activer une dynamique de la reconnaissance. Mais cette reconnaissance, c'est d'abord celle de la personne, « *la reconnaissance attendue, celle pour laquelle luttent les travailleurs, c'est d'abord et avant tout la reconnaissance de leur travail – c'est-à-dire, fondamentalement, de la qualité du travail* » (Dejours, 2007). La reconnaissance ne porte pas seulement sur l'être mais avant tout sur le faire. La qualité reconnue du travail est tout

à la fois celle du produit et de l'implication du travailleur, de son inventivité, de sa capacité à résoudre des problèmes. Ce n'est que dans un deuxième temps que la reconnaissance de la qualité est rapatriée sur le registre de l'être, et peut donc participer à la dynamique de l'accomplissement, de l'estime de soi et de la gratification. Dès lors, le mécanisme ici en jeu est le suivant : par la qualité du produit et du travail, le producteur est pris dans une dynamique de la reconnaissance qui permet, dans un deuxième temps, de restaurer une subjectivité meurtrie. « *Quand les nouveaux arrivants voient les chevaux la première fois, la beauté du lieu et de l'animal leur donnent envie de nous aider* » (directrice La Cavaldonne, 2008). De surcroît, la reconnaissance de la qualité du travail donne accès à l'appartenance à une communauté : celle des travailleurs, d'une équipe, d'un collectif, d'un métier. La reconnaissance du « faire » ouvre effectivement une voie d'accès à l'appartenance à une communauté, en l'occurrence une communauté productive on retrouve en ce sens une logique fraternelle du « faire ensemble ». Cette appartenance ouvre la possibilité d'une refondation, d'une restauration de la subjectivité de l'individu. La « fonction psychologique du travail », selon l'expression d'Yves Clot, permet de mettre à distance, momentanément, une subjectivité meurtrie, problématique pour se plonger dans les occupations sociales extérieures à soi. « *Travailler consiste à vivre dans l'univers des activités d'autrui, à se diriger dans cet univers, à agir sur ses propres activités et sur celles des autres* » (Clot, 2004). Depuis sa position dans le collectif du travail, ouvrant d'ailleurs potentiellement vers une position sociale plus générale, l'individu peut activer le travail de restauration de sa subjectivité, de son identité. Le travail, comme reconnaissance et comme dynamique d'inscription dans un collectif, constitue un des deux points d'appui, avec la vie affective et amoureuse, de l'accomplissement de soi.

Le travail collectif donne forme à l'échange et au cycle du don puisque, pour qu'un travail soit bien fait, il faut toujours être prêt à donner plus qu'on ne reçoit. C'est ici le principe de la coopération, où l'on entretient des rapports de confiance, donnant tout ce que l'on sait, faisant tout ce que l'on peut, à l'opposé de la coordination, où tout est rapport fixé et contractualisé *a minima*, où l'on ne donne qu'à hauteur de ce que l'on nous demande.

Mais la condition nécessaire de ces dynamiques est celle de la qualité du travail, aussi bien du produit que de l'investissement fait. Sans ce souci de l'excellence, du « travail bien fait », du « bon produit », voire du « beau », alors la dynamique de la reconnaissance, de la constitution des collectifs de travail et de la restauration de la subjectivité, se délite. Si on ne veut qu'un travail « sans qualité », parce que sans moyen, sans règles de métier, sans

recherche de la satisfaction d'autrui, alors il n'y a pas de reconnaissance de l'effort, du produit.

Le jugement de qualité est porté par deux instances et prend deux formes. La première est celle du jugement d'utilité : il est énoncé par ceux qui utilisent le produit ou qui en sont commanditaires. Il peut donc provenir d'une instance extérieure au collectif de travail, par exemple les résidents du Mas de Carles qui vendent leurs fromages sur le marché du village. La seconde est celle du jugement de beauté et ne peut être énoncée cette fois que par ceux qui connaissant le travail : ce jugement porte sur la qualité, et même la recherche de l'excellence, tant du produit que du travail lui-même.

Ce travail s'effectue à travers un collectif et se vit comme une expérience partagée. Nous retrouvons alors les principes de fraternité présentés par Alain Supiot (1990) comme la constitution d'un lien de droit à partir d'une croyance partagée. C'est bien parce que l'individu n'est pas complètement dissociable de son « lieu à vivre » ou, plus largement, d'un système d'échanges locaux, que l'on peut parler de dispositif de fraternité lié à une proximité de l'aide, elle-même adossée à des principes généraux de solidarité.

### **3.2. Pratiques « professionnelles » d'animation collective**

La charte des lieux à vivre, portée par VCM, lève toute contractualisation de la durée de séjour, appelant à « une durée d'accueil non fixée *a priori* avec des durées de séjour qui peuvent s'étaler, selon les personnes, de un ou deux jours jusqu'à des décennies et un accueil sans exigence *a priori* de projet d'insertion » (charte des lieux à vivre signataires des CASEL, Annexe 10).

Ce qui est offert, *in fine*, à la personne accueillie, c'est la possibilité de choisir, de se confier, de prendre ou de donner (Annexe 11). La professionnalité de ces animateurs réside dans l'amorce d'une production progressive, collective, d'une société, là où ils faisaient plus que subir la domination, l'exclusion, la déshérence ou l'humiliation. On peut saisir la fragilité d'une telle professionnalité qui ne peut jamais s'ériger en une pure technique de production sociale, sous peine de rejouer la scène des jugements hiérarchisants au risque d'enfermer ce « public », selon la taxinomie institutionnelle, dans l'obligation d'obéir, de recevoir et d'accepter un contrat qui ne dirait pas son nom. Ces animateurs prennent le parti de l'incertitude, de la fragilité de la reprise des échanges et de l'impossibilité d'établir une science exacte, mécanique, de la sociabilité.

Quelle est la technicité déployée, pour mettre à distance la violence des jugements, reprendre un cycle d'échange, sans à nouveau reverser vers la défiance et la guerre ?

### 3.2.1. Un travail d'apaisement

Il est encore difficile de dresser une synthèse exhaustive de l'ensemble des pratiques mobilisées dans le cadre de ces initiatives locales de solidarité. Nous pouvons mettre cependant l'accent sur deux moments clés, que sont la mise à distance des jugements et la reprise d'un cycle d'échanges pacifiés. L'enjeu est de faire vivre un autre mode de relation à des personnes prises, enfermées, dominées jusqu'alors par des jugements dévalorisants. Le premier moment est celui de l'apaisement.

Le travail de ces acteurs implique de se tenir aux limites de l'intervention, dire sans heurter une intimité, rester aux frontières de l'intérieur et de l'extérieur. Il faut savoir faire advenir un espace ouvert où pourra germer d'autres choses. Pour cela il faut savoir lire où se situent les lignes de violence des personnes présentes, où se logent leurs fragilités les retenant dans la dévalorisation, pour en défaire lentement les liens. Ces animateurs se réclament d'une sensibilité, d'une attention aux failles, aux détresses à déminer.

*« Repérer les personnes en détresse, ce n'est pas une mince affaire. On peut dévorer tous les ouvrages qui existent sur terre, on peut prétendre détenir tous les savoirs ou acquérir toutes les techniques, on peut faire toutes sortes de formations. Mais si on est dépourvu d'une certaine sensibilité qui nous mène à se dépasser, à être attentif à tous les êtres vivants. À l'escargot qui tente de traverser une grande route par un jour de pluie. À l'oiseau qui donne des béquies à son rejeton. À l'arbre en train de perdre ses feuilles un soir d'automne. Au coquelicot « perce-bitume » tout frêle qui ose défier les couches de goudron, pour percer au beau milieu d'une gare. À l'enfant qui pleure en tirant sur le bras d'une mère distraite, au vieillard dont les jambes ploient sous le poids du passé » (extrait d'un texte rédigé par une animatrice d'ateliers de lecture et d'écriture, Le Point Rencontre, 2008).*

Il faut savoir lire pour déjouer les faiblesses, parfois minimes, même si celles-ci sont cachées, enfouies, dangereuses, même quand l'individu a longtemps été mis à l'écart. Le déploiement de cette attention implique des dispositifs spécifiques autorisant la prise d'un temps, d'un moment n'ayant d'autres raisons que la connaissance, la présentation de l'un à l'autre. Une bénévole membre de l'épicerie sociale du Point Rencontre de Château Arnoux nous explique : *« Ce qui est important, c'est tout ce qu'il y a autour. (...) Chez nous, les*

*gens participent et on les connaît. C'est très différent. Moi, je ne veux pas de charité. C'est pour ça d'ailleurs qu'on fait un lieu où les gens ils peuvent venir quand ils veulent. Ils peuvent toujours venir prendre un café s'ils ont un problème. On veut faire du lien social, pas de la charité ! Il y a un accueil convivial. Les bénévoles accueillent les gens. Par exemple, maintenant avec tout le monde qu'il y a, on donne des plages horaires pour que les gens puissent faire leurs achats un par un. On a entre huit et dix personnes par matinée. Il peut y avoir la queue. On a fait pour ça, devant le magasin, un lieu agréable où les gens peuvent attendre et discuter. C'est absolument central » (2008).*

Prendre le temps, construire un espace spécifique pour cela, est la condition pour rendre possible une connaissance de l'autre et la mise à distance progressive des relations stigmatisantes dans lesquelles la personne accueillie était jusqu'ici prise. Cet espace ouvre en retour un temps au sein duquel la personne peut se reposer. Dans ce processus sans jugement dévalorisant, la personne voit s'ouvrir la possibilité de se reconstruire.

Selon le témoignage – dont le texte complet figure en Annexe 11 – d'une responsable depuis dix ans du lieu à vivre La Cavaldonne : *« On se présente autour d'un café. (...) En général, ils (les personnes accueillies) sont très fatigués. Et là, avec le café, je présente les règles. C'est assez simple. C'est d'abord qu'il n'y a pas d'alcool ici. Rien du tout. C'est ensuite la participation aux frais, mais ça on peut voir au fur et à mesure. C'est ensuite la question de la courtoisie. C'est pour moi la règle la plus importante. Celle qui conditionne tout. On se dit bonjour. On est poli. Et une fois qu'on a fait ça, on attend parce que, quand ils arrivent, ils ont surtout besoin de se reposer. Ils sont fatigués, souvent vieux. Il faut qu'ils se reposent. Mais l'autre règle, c'est qu'ils doivent prendre le café à huit heures. C'est obligatoire les cycles biologiques. Les gens de la rue, ils ont perdu l'habitude des rythmes biologiques, que ce soit pour le sommeil ou pour la nourriture. Il faut que ça se remette en place. Donc, le matin le café à huit heures est obligatoire. Et c'est un café qu'on prend tous ensemble. Et ensuite, la personne réapparaît, parfois doucement. Tout dépend de son besoin, elle doit se rapprocher tout seule des lieux. (...) La personne, elle a surtout besoin de beaucoup de temps. De se refaire un peu » (2008).*

Ce temps commun permet le repos, dans un environnement qui ne se veut plus agressif. Plus encore que de sommeil, de chaleur, d'un environnement matériel, c'est peut-être cette découverte d'un lieu sans violence dont ces individus ont besoin pour « se refaire un peu ».

*« Disons que ce sont des gens qui, après un chemin long et douloureux, découvrent la tendresse et ils prennent goût. Ils découvrent aussi chez moi la beauté. Parce que là où on est, dans les montagnes, c'est beau. Ils découvrent tout ça et ils se disent que peut-être ça vaut le coup » (Ibid).*

Selon Jacques, résident d'un lieu à vivre depuis cinq ans après dix années passées dans la rue entre Nice et Marseille : *« Ici on peut apprendre à vivre avec nos démons. Parce qu'il ne faut pas croire, ils ne disparaissent jamais. Ce n'est pas vrai. Jamais ils ne partiront. Il faut juste apprendre à vivre avec. Ailleurs, dans d'autres lieux d'accueil les gens ils viennent pour voir du pauvre. C'est tout. J'y suis allé, il ne faut pas croire, mais... On est là, juste des pauvres. C'est tout. Il y a une longue file indienne et on nous regarde. C'est comme la télé-réalité. Les gens ils viennent pour ça, pour voir ce qu'il y a... Mais après... Ici, on ne nous enlève pas notre liberté, notre honneur. On est avec ».*

Par un travail patient, sensible et attentif, ces « professionnels » construisent, avec les individus qui viennent, des lieux de repos, de mise à distance des violences physiques et symboliques, enfermant les individus dans leur faiblesse. C'est ici alors que peut venir se déployer la reprise collective d'échanges apaisés.

### **3.2.2. Un travail de vigilance**

*« Nous prenons le temps, nous perdons notre temps. Nous ne sommes pas sérieuses, nous ne sommes pas aux pièces. Les soucis sont mis de côté. Chacune s'évade. Se pose. Nous vivons un moment de détente, un moment de suspension, un vide plein »,* nous explique une des bénévoles de l'épicerie sociale du Point Rencontre à Château Arnoux. Il revient autant aux professionnels qu'aux personnes accueillies d'amorcer cet échange, de le faire vivre en choisissant de se confier plutôt que de défier vainement la société. Cette action ne peut donc procéder de positions asymétriques, séparant bénéficiaire et prestataire. Le travail d'action collective de solidarité réussit quand un collectif se fonde sur l'échange pacifié, ouvert à ce que l'autre peut donner, sans prédétermination. Il y a ici, chez ces professionnels, le parti pris de leur propre fragilité : ils ne peuvent, seuls, ordonner et produire cet échange. Leur activité s'arrête aux frontières de la liberté des personnes. *« Et puis au point d'accueil, nous dit la responsable des ateliers de lecture et d'écriture, on n'est pas trop du style à rattraper les gens. Les gens, s'ils sont là, c'est qu'ils sont volontaires. Et s'ils ne sont pas contents, ils peuvent partir. Libres de venir. Libres de partir » (2008).*

Ces acteurs se définissent comme facilitateur, restaurateur de confiance, accompagnateur, non comme des chefs, des juges. La vigilance est une qualité essentielle. A tout moment, en effet, les groupes constitués ou un individu peuvent rétablir la violence, comme le montre l'extrait suivant d'un témoignage dont le texte complet figure en Annexe 11.

*« Au bout de quelques jours, il vient me demander la permission de se rendre au village. Je lui réponds en lui expliquant qu'il est libre, qu'il n'a pas besoin de permission, juste d'avertir de son absence et d'être présent lorsque cela est prévu. Je le mets également en garde face à d'éventuelles tentations. (...) »*

*Les jours passent avec une tension grandissante, à peine atténuée par les engagements que je prends à nouveau, qui semblent le soulager quelque peu. Mais ma patience est à rude épreuve, sensation de revivre chaque jour la même chose, de répéter sans cesse. (...) »*

*De retour à la maison, je constate que Marlone est absent, ce n'est pas bon signe. (...) »*

*Il réapparaît sur le coup de 20 heures, visiblement éméché. Je le tacle sur son manque de sérieux et l'envoie dans sa chambre. (...) Il va dans sa chambre et redescend un quart d'heure plus tard, franchement agressif, criant que nul n'a le droit de lui donner des ordres, qu'il est un fou et dangereux de surcroît ».*

Cette histoire donne à voir une vigilance constante qui ne cesse de chercher les signes, même les plus infimes, du basculement progressif de la confiance à la défiance, de la paix à la violence. Face à ce retournement, pressenti, le savoir-faire développé, délicat et précis, consiste à réamorcer, toujours et encore, l'ouverture et la confiance, condition d'un retour à l'échange pacifié : *« Quand j'aperçois un couteau dépassant de sa manche, je vois rouge, continue cette responsable. (...) »*

*Les résidents présents sont sur leurs gardes, visiblement inquiets du risque encouru (...), mais pas hostiles. Marlone dévisage chacun d'eux tour à tour et me tend le couteau en se mettant à pleurer. Nous le raccompagnons dans sa chambre et là il m'explique son passé, son enfance, la violence, les coups, le placard, et le reste... Je suis bouleversée d'entendre ses propos que je devinais pourtant ».*

Il ne suffit pas seulement de connaître les personnes qui viennent pour les décharger de leur violence, il faut aussi savoir lire et comprendre leur évolution, leur dynamique. Il faut reprendre, toujours et encore, le penchant au repli, la reprise des violences subies, intériorisées pour les ouvrir à la confiance, à l'échange.





## Conclusion du chapitre : impact et limites des actions collectives de solidarité

Après avoir présenté les principes politiques et les pratiques professionnelles des animateurs des actions collectives adhérentes aux CASEL, nous devons nous poser la question de l'impact réel sur les individus accueillis et participants à ces actions.

L'une des originalités fortes des CASEL tient sans conteste à la dimension collective des expériences locales. Elle tranche en effet avec la figure classique des dispositifs de solidarité de l'Etat-providence, à savoir celle de l'ayant droit ou du prestataire/bénéficiaire. C'est bien parce que l'individu n'est pas complètement dissociable de son « lieu à vivre » ou, plus largement, d'un système d'échanges locaux, que l'on peut parler de dispositif de fraternité lié à une proximité de l'aide, elle-même adossée à des principes généraux de solidarité.

Toute la question est alors de savoir si cet attachement prédispose à une ouverture ou un repliement ou, pour le dire avec les mots d'Alain Supiot (1990), sur une fraternité fermée ou même sectaire, ou plutôt sur une fraternité douce faite d'ouverture aux autres. N'y a-t-il pas un risque d'enfermement dans une spécificité locale ou même communautaire ? Dès lors, par-delà leur apport positif, les expériences CASEL ne risqueraient-elles pas « d'enclaver » les individus et donc de limiter singulièrement la portée de la citoyenneté qu'elles prétendraient par ailleurs construire ?

Au Mas de Carles, il est frappant que peu de gens sortent du lieu à vivre. Trois catégories de personne peuvent alors être définies : celle qui ne fait que passer ; celle qui reste ; celle qui reste et devient « accueillante » à son tour.

Il n'y a visiblement pas de trajectoire modèle : le cabinet AMEDIS note, à propos des personnes accueillies à Vogue la galère, qu'on s'y « *interroge sur la durée des séjours, car on s'est aperçu que pendant les quatre premiers mois, les résidents remontaient la pente, mais qu'après ils rechutaient* » (rapport AMEDIS, mars 2005 : 44). On rejoindrait alors une approche plus classique telle celle en vigueur dans les CHRS et qui vise à prévenir la constitution d'un risque de dépendance. Il est d'ailleurs ajouté à propos d'un résident, présent depuis huit ans, que les responsables du lieu « *savent que s'il part de là, il retournera rapidement à la rue* » (Ibid).

Le temps est une dimension essentielle. Nombreux sont les interlocuteurs à avoir insisté sur cette dimension. Par exemple, l'absence de délai institutionnellement fixé au séjour des personnes dans les (leurs) lieux à vivre constitue une ressource cruciale. La suspension du temps administratif et plus largement institutionnel est présentée comme un moyen essentiel en vue de favoriser la resocialisation des personnes pour ensuite engager une reconstruction de compétences et ainsi initier un parcours qui, à terme, permettrait aux intéressés de (re)conquérir une autonomie professionnelle et sociale suffisante et reconnue.

La Validation des Acquis et de l'Expérience (VAE) est un véritable enjeu pour ces structures. En effet, la VAE permet aux personnes précarisées de reconstruire leur identité sociale grâce à la reconnaissance de leur expérience. Le Mas de Carles est un lieu où les résidents élèvent des chèvres pour fabriquer des fromages : les responsables souhaitent utiliser la VAE sur le métier de chevrier. Un des objectifs est que les travailleurs sociaux soient sensibilisés à la VAE car celle-ci peut être un point de départ pour travailler sur d'autres problématiques comme la reconstruction du lien familial par exemple.

L'expérience des CASEL peut représenter une alternative aux politiques publiques confrontées à leurs propres contradictions : activation pour un retour à l'emploi, contraintes budgétaires de plus en plus prégnantes. L'évaluation des individus dans le cadre des politiques publiques s'exerce en fonction d'une aptitude au travail, or les pouvoirs publics sont « sans solution » pour certaines catégories de population (Chapitre 9). L'apport des expériences du type CASEL se construirait en fonction de ce jeu entre inaptitude et aptitude au travail. Les personnes considérées comme non employables sur le marché du travail classique ou par les acteurs des politiques d'insertion pourraient ainsi accéder à des compétences et des capacités pour s'organiser collectivement et jouer un rôle dans le champ de l'économie au sens le plus large du terme, c'est-à-dire la création d'utilités sociales. Les CASEL sont pour les pouvoirs publics le moyen de « voir » une population jusqu'alors « invisible » parce qu'elle ne correspond pas à l'objectif d'insertion professionnelle inscrit dans les politiques publiques.

La difficulté reste de « qualifier » et de « tracer » les pratiques déployées pour pouvoir les renforcer et les pérenniser grâce à une meilleure (re)connaissance par les pouvoirs publics. Les pratiques que nous avons décrites peuvent être spécifiées par la volonté des acteurs concepteurs de celles-ci de ne pas se poser comme des techniciens experts mais plutôt comme des acteurs « participants », possédant des capacités à accueillir « l'autre » afin de constituer un collectif.

Le caractère expérimental de ces pratiques a pour conséquence une très grande fragilité économique et sociale. La formalisation est certes un risque de dépossession ; elle apparaît cependant incontournable dès lors qu'il s'agit de bâtir une communication qui puisse s'appuyer sur de la généralité transférable.



## Conclusion générale

---

Au travers de ce travail, nous avons cherché à comprendre comment a évolué dans le temps la mise en œuvre d'une politique publique territorialisée. En faisant ressortir les logiques d'apprentissage, nous avons voulu comprendre, grâce à une étude contextualisée de l'action des différents acteurs impliqués dans un dispositif public à différents niveaux, comment cette action participe à la construction d'une politique publique et influe sur son évolution. Au total, il en ressort que si une loi émet de grands principes animés, en l'occurrence, par des valeurs citoyennes, l'épreuve du réel détermine la mise en œuvre de ces principes au point, en retour, d'en recomposer profondément le sens et la portée.

Dans le cas du RMI, il a d'emblée été prévu d'établir des instances de délibérations de l'action publique, comme la CLI, en vue de constituer ce que Habermas nomme des sphères publiques de délibération, mettant en jeu la signification politique de l'action collective en cause. Dans cette perspective, nous sommes partis de l'idée selon laquelle la définition de la politique d'insertion est construite chemin faisant par la mise en œuvre des principes de jugement qui animent, au jour le jour, les décisions prises par chaque « agent » (réfèrent social, accompagnateur à l'emploi...) impliqué dans le processus.

A cet égard, on s'est efforcé de démontrer que les niveaux d'évaluation ici en cause, au travers de leurs interactions, constituent progressivement un pacte social local qui formate et diffuse des instruments de gestion permettant aux acteurs publics d'agir. Par-delà la pluralité des principes de jugement en fonction des situations rencontrées et des personnes concernées, ressortent des régularités et une hiérarchie normative qui influencent les catégories de jugement et construisent des compromis autour des notions de mérite, de besoin et d'efficacité, ordonnées autour d'une notion focale, l'employabilité.

Le pacte social local, dont nous avons retracé l'émergence, légitime ainsi une classification préexistante des individus – employables *versus* inemployables – et contribue à reproduire chez celles et ceux qu'il s'agissait pourtant d'aider un sentiment renouvelé de stigmatisation.

Si, en France, la « deuxième chance » sur le marché du travail des moins dotés reste peu outillée, il n'existe pas non plus de deuxième chance sur le marché de l'insertion, au point

que les causes de l'exclusion du marché du travail sont redoublées par des processus similaires qui excluent les individus les plus en difficulté des maigres places du marché de l'insertion. Les raisons de cette situation relèvent d'un mode d'intervention qui privilégie le niveau d'employabilité des bénéficiaires du dispositif d'insertion mis en place.

De par la volonté de professionnalisation des acteurs de l'insertion liée à l'imposition d'une évaluation quantitative des résultats obtenus, émerge une action publique techniciste au sein de laquelle le débat politique sur la question du traitement de la pauvreté passe au second plan. A la question philosophique et politique du « comment vivre ensemble », le dispositif départemental du RMI privilégie, au fil du temps, une réponse basée non pas sur un débat d'idées ouvert mais sur des débats entre techniciens autour de l'enjeu suivant : quel est le « vrai niveau d'employabilité » du bénéficiaire ? C'est à partir des réponses individualisées à cette question que le degré d'exigence par rapport au devoir de participation de chaque bénéficiaire au dispositif d'insertion est au final énoncé. Les deux témoignages suivants, dans l'ordre le directeur du service emploi du département et un accompagnateur à l'emploi, illustrent parfaitement bien cela :

*« Les plus âgés, ceux qui ont des problèmes de santé, les femmes seules ne sont pas notre priorité dans notre politique d'insertion. Pour la contractualisation, ils peuvent attendre ».*

*« Moi j'ai des choses à proposer : si les gens n'acceptent pas, c'est leur problème. Après ils se plaignent d'être radiés, mais c'est normal qu'on les contrôle, après tout c'est de l'argent public, il faut vérifier s'il est bien utilisé ».*

L'action publique oscille entre une « éthique antécédentiste », rattachée aux notions de besoin et de mérite, et « une éthique conséquentialiste » (Lima, 2004) liée au principe d'efficacité. La logique « d'éthique antécédentiste » correspond aux politiques passives d'indemnisation et d'assistance, tandis que « l'éthique conséquentialiste » anime les politiques actives dans une perspective d'investissement et donc de prise de risque. En prenant en compte la notion d'incertitude, les différents acteurs établissent un tri entre ces deux logiques en fonction des risques collectifs et individuels. C'est ce que démontre le recours la notion de progrès possibles *versus* la notion de projets définis. A travers la notion de progrès possibles, les référents sociaux induisent une responsabilité collective à (ré)activer des capacités sans rechercher un objectif quantitatif en termes de temps ou de résultats. Dans la notion de projets définis, il y a l'idée d'une responsabilisation des individus qui doivent être en capacité de faire des « propositions d'insertion ».

En vertu de la lutte contre le gaspillage des fonds publics et dans une logique de performance, les pouvoirs publics développent « *des dispositifs de gestion de cette incertitude* » (Ibid). Ces dispositifs, étudiés comme des « technologies sociales » qui permettent au pacte social de perdurer tout en se transformant, provoquent une standardisation de l'offre et de la demande d'insertion. L'insertion est alors conçue comme un quasi-marché régulé par une forte planification centralisée – à l'échelle du département des Bouches du Rhône et via le rôle de la direction de l'Insertion du Conseil général – et hiérarchisée. L'action publique propose un contrat d'adhésion, entraînant une exclusion en cas de refus. Les individus, possibles bénéficiaires, se retrouvent face à une « bureaucratie froide » (Weller, 2000) qui ne lit l'action qu'à des résultats.

Nous montrons, comme l'explique Emmanuelle Mazuyer (2007) pour les politiques européennes de l'emploi, que l'évolution de l'action publique s'inscrit plutôt dans un passage d'une action sociale impliquant un respect du travailleur comme citoyen vers une stratégie « pour l'emploi », basée sur une action individualisée fortement individualisante et transformant le lien citoyen de l'individu au collectif en lien marchand. Alors que l'action publique était caractérisée par une volonté de protection et d'accès aux droits, elle devient davantage animée par la détermination de « politiques » de création ou de maintien de l'emploi pour un accès à « l'autonomie économique ».

Présentée comme un dispositif d'insertion, l'action publique que nous avons analysée s'avère être inscrite dans un dispositif opérationnel qui fonctionne aussi comme un instrument d'exclusion, au sens où celle-ci est un acte de séparation des employables et des inemployables grâce à « *un jugement prononcé par une instance officielle, s'appuyant sur des règlements et mobilisant des corps constitués* » (Castel, 1996 : 35). Ces règles et instruments se diffusent au sein du dispositif étudié grâce à une action de professionnalisation des acteurs autour des notions de projet et de parcours. Deux actions types peuvent alors être appréhendées : une action sur les compétences des bénéficiaires ; une action sur les compétences des acteurs publics. Deux formes d'encadrement sont mises en œuvre : un encadrement des acteurs de cette politique publique par la formation et l'évaluation ; un encadrement des bénéficiaires du RMI par le contrat. Le droit à un revenu minimum est ensuite possible si l'individu fait la preuve de sa volonté d'intégrer les compétences pré-requises par le dispositif mis en place. Le schéma type d'insertion peut ainsi être présenté de la façon suivante :

« *contrat d'insertion* » + « *contrat d'employabilité* » = « *droit à un revenu minimum et obligation de participer aux actions proposées* ».

Face à une société salariale incapable d'endiguer l'exclusion, la recherche de nouveaux modèles s'inscrit dans la continuité d'une assistance fondée sur le handicap, la proximité et la professionnalisation des intermédiaires : elle s'appuie sur un principe fondamental, à savoir le tri entre les aptes et les inaptes au travail, tout en le renouvelant.

En tant que catégorie d'action publique de lutte contre la pauvreté, le recours à la notion d'employabilité a pour but d'inciter, de manière plus ou moins comminatoire, les bénéficiaires du RMI à se positionner dans une relation de service qui, en tout état de cause, les contraint à « *se maintenir en état de compétence de compétitivité (...) pour pouvoir être, peut-être (embauché) un jour pour une mission précise et limitée, une prestation déterminée* » (Dubar, 2000 : 112). Le modèle de la compétence du monde de l'entreprise transféré aux politiques sociales suppose « *un individu rationnel et autonome qui gère ses formations et ses périodes de travail selon une logique entrepreneuriale de maximisation de soi* » (Ibid : 127). Les « inemployables » sont alors considérés comme une population d'assistés plus ou moins déviants, sans possibilité d'insertion sur le marché du travail.



## Bibliographie

---

ABRIC J.-C. (dir), 1994, *Pratiques sociales et représentations*, Paris, PUF, Psychologie sociale.

ABRIC J.-C., 1991, « De l'importance des représentations sociales dans les problèmes de l'exclusion sociale », in : *Exclusion sociale, insertion et prévention*, Abris J.-C. (dir), Paris, Erès.

AFFICHARD J., DE FOUCAULT J.-B. (dir), 1992, *Justice sociale et inégalités*, Paris, Esprit.

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 1988, « A quoi tient le succès des innovations ? », *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, n° 11 et 12 : 4-17 et 14-29.

ANSELME M., 1992, *Le contrat d'insertion du RMI, un lien hypothétique et fragile*, CERFISE, Marseille.

ARENDT H., 2003, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Agora.

ARNSPERGER C., 2001, « Idéal de solidarité ou mascarade », *La Revue Nouvelle*, L'Etat social actif : un débat, pp. 52-67.

ARNSPERGER C., VAN PARJIS Ph., 2000, *Ethique économique et sociale*, Paris, La Découverte, Repères.

ARNSPERGER C., 2004, « Le bien commun comme compromis social : deux conceptions de la négociation politique », in LACROIX A., *Que reste-t-il du bien commun ?*, Revue Ethique Publique, vol 6, n° 1, Montréal.

ASTIER I., 1997, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, Sociologie économique.

ASTIER I., 1995, « Du récit civil au récit privé : la construction d'une nouvelle dignité ? » *Lien social et politiques*, n° 34.

AUTES M., 1992, *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros.

AUTES M., CASTEL R., KARSZ S., ROCHE R., SASSIER M., 2000, *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod, 174 p.

BACQUE M.-H., REY H., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Recherches, 316 p.

BADAN P., BONVIN J.-M., MOACHON E., 2003, « Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi », Conférence *La transformation du chômage en Suisse : acteurs, enjeux, solutions*, Genève, 5-6 décembre 2003.

BARBIER J.-C., 2009, « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et politiques*, n°61 : 23-36.

BARBIER J.-C., 2002, « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue Française de sociologie*, 43-2 : 307-332.

BARBIER J.-C., 1995, *Politiques publiques de l'emploi : de la production des services à leur évaluation*, Paris, Centre d'Etudes sur l'Emploi, n° 34.

BARBIER J.-C., 1994, « Le Retour à l'emploi », *Informations sociales*, n° 37 : 121-129.

BARBIER J.-C., GAUTIE J., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF, Centres d'Etudes de l'Emploi.

BARON C., ISLA A., « Marchandisation de l'eau et convention d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles subsahariennes », Colloque *Convention et Institution : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*, Paris, Grande Arche de la Défense, 12-13 décembre 2003.

BARON C., BUREAU M.-C., LEYMARIE C., NIVOLLE P., 1998, *Les feux follets de la démocratie*, Paris, Desclée de Brouwer.

BATIFOULIER P. (dir), 2001, *Théorie des conventions*, Paris, Economica.

BAUDRY B., CAUTELA N., « Pluralité d'action au sein des réseaux de soins : le cas d'un réseau de cancérologie », Colloque *Convention et Institution : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*, Paris, Grande Arche de la Défense, 12-13 décembre 2003.

BEC C., 2007, « De l'Etat social à l'Etat des droits de l'homme ? », Rennes, PUR, Res Publica.

BECK U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.

BEHAR D., ESTEBE P., 1996, « L'exigence de réforme », *Esprit*, n°218.

BENOIT-GUILBOT O., 1987, « Les structures sociales du chômage en France et en Grande-Bretagne, influences sociétales », *Sociologie du travail*, n° 2/87 : 217-225.

BERTHET T., 2011, « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 18, n°1 : 159-184.

BERTHET T., 2006, « L'Etat social à l'épreuve de l'action territoriale : Postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation formation-emploi », *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*, journées d'études, Institut d'Etudes Politiques, Grenoble, [www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf\\_BERTHET-AFSP.pdf](http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_BERTHET-AFSP.pdf)

BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., DE LARQUIER G., MARCHAL E. (dir), 2001, *Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France - Royaume-Uni*, Bruxelles, P.I.E.- Peter Lang.

- BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., GOMEL B., SIMONIN B., 1995, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *La Lettre du CEE*, n° 33 et 34.
- BLANCHET A., GOTMAN A., 1992, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Nathan,
- BLIN T., 1995, *Phénoménologie et sociologie compréhensive sur Alfred Schütz*, Paris, L'Harmattan.
- BOLTANSKI L., 2012, *Énigmes et complots : Une enquête à propos d'enquêtes*, Paris, Gallimard, « NRF essais ».
- BOLTANSKI L., 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, « NRF essais ».
- BOLTANSKI L., 1990, *L'amour et la justice, trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié.
- BOLTANSKI L., 1982, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, Le sens commun, 523 p.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1988, « Actions justifiées et différends : la multiplicité des principes et la question de la légitimité », Communication au colloque *Logiques d'entreprise et formes de légitimité*, Association française de science politique et Association PROTEE.
- BOLTON, B., 1981, "Assessing Employability of Handicapped Person: The Vocational Rehabilitation Perspective", *Journal of Applied Rehabilitation Counseling*, 12.
- BONVIN J.-M., BURNAY N., 2000, « Le tournant procédural des politiques de l'emploi : des situations nationales contrastées », *Recherches sociologiques*, 2000/2 : 5-27.
- BORGETTO M., LAFORE R., 1996, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris, Montchrestien.
- BOUCHOUX J., HOUZEL Y., OUTIN J., 2006, « L'évaluation du RMI de 1990 à 2005 » *Travail et Emploi*, n°106 : 37-49.
- BOUDON R., DEMEULENAERE P., VIALE R. (dir), 2001, *L'explication des normes sociales*, Paris, PUF, Sociologies, 278 p.
- BOURDIEU P. (dir), 1993, *La misère du monde*, Paris, Seuil.
- BOURDIEU P., 1990, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 81-82 : 86-96.

BOURDIEU P., CHAMBOREDON J.-C., PASSERON J.-C., 1968, *Le métier de sociologue*, Paris, Ecole Pratique des Hautes Etudes et Mouton Editeur.

BUREAU M-C, MARCHAL E., *Au risque de l'évaluation. Salariés et candidats à l'emploi soumis aux aléas du jugement*, Lille, Septentrion.

CAILLE A., 2006, « Le don. Entre sciences sociales et psychanalyse : l'héritage de Mauss jusqu'à Lacan », *Revue du Mauss* semestrielle, n° 27.

CAILLE A., 2004, « Marcel Mauss et le paradigme du don », *Sociologie et sociétés*, vol 36, n° 2 : 154

CASTEL R., 2003, *L'insécurité sociale, Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, La république des idées, 95 p.

CASTEL R., 1998, « Du travail social à la gestion sociale du non-travail », *Esprit*, A quoi sert le travail social ?, n° 241.

CASTEL R., 1996, « Les marginaux dans l'histoire », in PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris La Découverte : 32-41

CASTEL R., 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 490 p.

CASTEL R., LAE J-F, 1992, *Le Revenu Minimum d'Insertion, une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, Logiques Sociales.

CASTRA D., 2003, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF, Travail humain.

Centre d'Études de l'Emploi, 1995, *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs*, Paris, PUF, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi.

CHATEL E., RIVAUD-DANSET D., SALAIS R., 1998, *Institutions et conventions. La réflexivité de l'action économique*, Broché, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Editions de l'EHESS), 303 p.

CHAUVIÈRE M., 2007, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, Alternatives sociales, 224 p.

CLOT Y., 2004, « Métier en souffrance et clinique du travail », *La santé au cœur des enjeux de l'entreprise*, Actes du Congrès international de Nancy, Metz, Mondorf-les-Bains.

COMMAILLE J., 2000, « Les nouveaux territoires de la justice », *Pouvoirs locaux*, Institut de la Décentralisation.

COURTIOUX P., 2003, « Dynamiques institutionnelles et surdétermination de la justice locale : quelles conséquences pour l'analyse des politiques publiques ? », colloque *Conventions et institutions : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*, Paris, La Défense, 11-13 décembre 2003.

COURTOIS S., 2003, « Droit et Démocratie chez John Rawls et Jürgen Habermas : fondationnalisme des droits ou démocratie délibérative ? », *Politique et sociétés*, vol 22, n° 2 : 103-124.

DANVERS F., 2003 (2<sup>ème</sup> édition), *500 mots-clefs pour l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Paris, Septentrion.

DE FOUCAULD J.-B., 2006, « Quel nouveau regard sur l'exclusion ? », *Actes du Colloque « L'exclusion : pour s'en sortir enfin ! »*, Conseil économique et social régional Rhône-Alpes, 13 février 2006.

DE FOUCAULD J.-B., 1995, « L'Etat dans la définition de la politique sociale de l'Etat social à la décentralisation : construction ou destruction d'inégalités ? » *Sauvegarde de l'enfance*, n° 1/95 : 78-88.

DEFOURNY J., FAVREAU L., LAVILLE J.-L. (dir), 1998, *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclée de Brouwer, Socio-économie.

DEJOURS C., 2007, « Psychanalyse et psychodynamique du travail : ambiguïtés de la reconnaissance », in CAILLE A. (dir), *La quête de reconnaissance*, Paris, La Découverte : 58-70.

DEJOURS C., 2000, *Souffrance en France : la banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Seuil, Points.

DELAHAYE V. (dir), 1994, *Politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion et mutations de l'action sociale*, Paris, La Documentation française, 687 p.

DEMAZIERE D., 1995, *La sociologie du chômage*, Paris, La Découverte, Repères.

DEMAZIERE D., 1992, *Le Chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, PUL., Sociologie : Mutations, 380 p.

DEMAZIERE D., 1991, « Les bilans individualisés et la lutte contre le chômage de longue durée », *Education permanente*, n° 108 : 43-56.

DE TERSSAC G. (dir), 2003, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, Débats et prolongements*, Paris, La Découverte, Recherches, 496 p.

DODIER N., 1993, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *Réseau*, n° 62 : 65-85.

DONZELOT J., ESTEBE P., 1994, *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Seuil coll. Esprit,

DUBAR C., 2000, *La crise des identités, l'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, Lien social, 239 p.

DUBAR C., 1995, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin.

- DUBAR C., TRIPIER P., 1998, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin.
- DUBET F., 2009, *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil, 349 p.
- DUBET F., 2002, *Le déclin des institutions*, Paris, Seuil, L'épreuve des faits.
- DUBOIS V., 2008, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, Etudes politiques.
- DUFOUR P., BOISMENU G., NOEL A., 2003, *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Bruxelles, P.I.E. - Peter Lang.
- DUGUE E., 1993, *Les Employés peu qualifiés et la logique de la compétence : mobilisation ou démobilisation au travail ?*, Paris, Conservatoire National des Arts et Métiers, 177 p.
- DUPREZ J-M., mars 1992, « Présentation du dossier RMI », *Sociétés contemporaines* n° 9 : 5-9.
- EBERSOLD S., 2004, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 154 : 92-102.
- EBERSOLD S., 2001, « L'invention de « l'inemployable » ou l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale », *Regards sociologiques*, n° 21.
- EHRENBERG A., 1998, *La Fatigue d'être soi : dépression et société*, Paris, Odile Jacob, 318 p.
- ELIAS N., 1991, *La société des individus*, Paris, Fayard.
- EL MIRI M., 2005, *Les politiques publiques compensatoires : le cas des RMI et de la Politique de la ville*, Aix-en-Provence, Thèse de sociologie, 584 pages.
- EME B., 2000, « Sociologie critique de l'insertion ou l'épreuve de la désincorporation sociale », Colloque CRIDA-LSCI.
- EME B., LAVILLE J.-L. (dir), 1994, *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, Epi - Sociologie économique, 285 p.
- ESPING-ANDERSEN G., 2001, « Quel Etat-providence pour le XXI<sup>e</sup> siècle ? Convergences et divergences des pays européens », *Esprit*, n° 272 - Entre la loi et le contrat : 122-150.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990, *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.
- EYMARD-DUVERNAY F. (dir), 2006, *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, 2 tomes, Paris, La Découverte.
- EYMARD-DUVERNAY F., 2004, *Economie politique de l'entreprise*, Paris, La Découverte, Repères.



EYMARD-DUVERNAY F., 2001, « Principes de justice, chômage et exclusion : approfondissements théoriques », in BESSY, EYMARD-DUVERNAY, DE LARQUIER, MARCHAL.

EYMARD-DUVERNAY F., septembre 2001, « Pour un programme d'économie institutionnaliste », Colloque AFSE, Atelier Economie et sociologie, miméo.

EYMARD-DUVERNAY F., 1996, Les conventions dans la vie économique, Séminaire Vie des Affaires.

EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E., 2000, « Qui calcule trop finit par déraisonner : les experts du marché du travail », *Sociologie du travail*, n° 42 : 411-432.

EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E., 1997, *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Editions Métailié.

EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E., 1994, « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, XXXV : 5-36.

EWALD F., 1986, *L'Etat providence*, Paris, Grasset.

FERREOL G. (dir), 1993, *Intégration et exclusion dans la société française contemporaine*, Lille, PUL - Sociologie : Mutations.

FITOUSSI J.-P., ROSANVALLON P., 1996, *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil, Essais.

FOUCAULT M., 1994 [1978], « La Gouvernamentalité », in *Dits et écrits*, Paris, Gallimard : 635-657.

FRIEDBERG E., 1993, *Le Pouvoir et la Règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.

GARRAUD P., 2000, *Le chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnel*, Paris, L'Harmattan.

GAUDIN J-P, 2004, L'action publique- Sociologie et politique, Etude, broché, Dalloz.

GAUDIN J-P, 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises » in *La gouvernance*. in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155,

GAUDIN J-P, 1999, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de sciences Po, 217 p.

GAUTIE J., 2003, *Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*, Paris, Centre d'Etudes de l'Emploi, Document de travail n° 30.

GAUTIER J., GAZIER B., 2003, « Les marchés transitionnels du travail : à quel paradigme appartiennent-ils ? », Colloque *Convention et Institution : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*, Paris, Grande Arche de la Défense, 12-13 décembre 2003.

- GAZIER B., 2003, *Tous sublimes. Pour un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion.
- GAZIER B., 2001, « L'employabilité : la complexité d'une notion », in *L'employabilité : de la théorie à la pratique*, Bruxelles, Peter Lang SA, Éditions scientifiques européennes.
- GAZIER B., 1990, « L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation », *Sociologie du travail*, 4 : 575-584.
- GAZIER B., 1989, « L'envers du plein emploi. Eléments d'analyse épistémologique des normes d'employabilité », *Economies et sociétés*, n° 12 : 135- 156.
- GAZIER B., OUTIN J.-L., AUDIER F. (dir), 1999, *L'économie sociale, formes d'organisation et institutions* (tome 1), Paris, L'Harmattan, Logiques Économiques.
- GELOT D., NIVOLLE P. (dir), 2000, *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Paris, La Documentation Française, Cahier Travail et Emploi.
- GILSON S., 2005, « Le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'Etat social actif », in VIELLE P., *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.
- GRANOVETTER M.-S., 1973, « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, n° 78, traduction sous le titre « La force des liens faibles » in GRANOVETTER, 2000, *Le marché autrement*, Paris, Desclée de Brouwer.
- GRESLE F., PANOFF M., PERRIN M., TRIPIER P., 1994, *Dictionnaire des sciences humaines Anthropologie/Sociologie*, Paris, Nathan Université
- GUERIN-PLANTIN C., 1999, *Genèses de l'insertion, L'action publique indéfinie*, Paris, Dunod.
- GUITTON C., 1999, « Travail et ordre social : une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et Emploi*, n° 77.
- HAMZAOUI M., 2009, « La démocratie à l'épreuve de l'implication des personnes en difficulté : illustrations en Belgique francophone », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 1 : 52-62. <http://id.erudit.org/iderudit/039659ar>
- HASSENTEUFEL P., PALIER B., 2001, *Construction européenne et politiques sociales*, Paris, L'Harmattan, 123 p.
- JOBERT A., 2006, « Enjeux et dynamique du dialogue social territorial », *Pour*, dossier Petites entreprises et territoires : 190-195.
- JOBERT B., 1992, « Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques sociales, *Revue française de Sciences Politiques*, n° 2/92 : 219-234.
- JOBERT B. et MULLER P., 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- JODELET D., 1996, *Les processus de l'exclusion*, in PAUGAM (dir) *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte : 66-77



- JOIN-LAMBERT M.-T., 1994, *Politiques sociales*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 570 p.
- JUHEM P., 1994, « Un nouveau paradigme sociologique ? A propos du modèle des Economies de la grandeur de Luc Boltanski et Laurent Thévenot » *Scalpel, Cahiers de sociologie politique de Nanterre*, vol 1 : 82-105.
- KAËS R. (dir), 1996, *Souffrance et psychopathologie des liens institutionnels*, Paris, Dunod.
- KERGOAT J. (dir), 1998, *Le monde du travail*, Paris, La Découverte, Textes à l'appui.
- LAFORE R., 2004, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, n° 4/2004 : 17-34.
- LAFORE R., 2004, « La décentralisation du revenu minimum d'insertion », *RDSS*, n° 1/2004.
- LAFORE R., 2003, « Le casse-tête de la décentralisation », *Alternatives économiques*, hors-série n° 55.
- LAFORE R., 2003, « L'action sociale, les mutations du cadre juridico-institutionnel », *Social, Dossier du CNFPT*.
- LAFORE R., 1992, « La pauvreté saisie par le droit », in CASTEL et LAE, *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, Paris, L'Harmattan : 67-91.
- LASCOUMES P., 1990, « Normes juridiques et mises en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, v. 40 : 43-71.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po.
- LAVILLE J.-L., 2000, *L'économie solidaire : Une perspective internationale*, Paris, Desclee De Brouwer, Sociologie économique, 343 p.
- LAVILLE J.-L., 1993, *Cohésion sociale et emploi : l'économie solidaire en perspective*, Paris, CNRS - Centre de Recherche et d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie - Laboratoire du Changement des Institutions (CRID - LSCI), 45 p.
- LE BIANIC T., 2003, « Les psychologues du travail de l'AFPA : un marché professionnel face aux transformations de l'action publique », in JEANNOT G., DEROCHE L., *L'action publique au travail*, Toulouse, Octarès : 227-235.
- LEDROUT R., 1966, *Sociologie du chômage*, Paris, PUF, 548 p.
- LENOIR D., 1996, « L'exclusion face au droit », in PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris La Découverte : 78-87.
- LEVY C., 2003, *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute, 236 p.

- LIMA L., 2004, *L'Etat social et les jeunes : une comparaison France-Québec des systèmes d'assistance jeunesse*, Aix-en-Provence, Thèse de sociologie,
- LIVET P., THEVENOT L., 1994, « Les catégories de l'action collective », In ORLEAN A., *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF.
- MARCHAND A., 1998, « Le travail social en Europe », Université d'été de la FFMJC, Carcans-Maubuisson.
- MAROY C., 2000, « Une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en Europe », *Recherches Sociologiques*, 2000/2 : 45-59.
- MASSARDIER G., 2003, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, Dalloz, 302 p.
- MAUGER G., 2001, « Les politiques d'insertion, une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de recherche en sciences sociales*, n° 136-137 - Les nouvelles formes d'encadrement : 5-14.
- MAURICE M., 2003, « L'analyse sociétale et la théorie de la régulation conjointe : un débat toujours actuel » in REYNAUD J-D, *La théorie de la régulation sociale*, Paris, La Découverte, 448 p.
- MAZUYER E., 2007, *L'harmonisation sociale européenne, processus et modèle*, Bruxelles, Editions Bruylant, 360 p.
- MERRIEN, 1996, « Etat providence et lutte contre l'exclusion », in PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris La Découverte : 417-427.
- MESSU M., LE QUEAU P., 1999, « La « construction sociale » de la pauvreté », *Cahier de Recherche*, Crédoc, n° 138.
- MEYER J.-L., 1998, « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, n° 3/98 : 345-364.
- MOREL S., 2000, *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France.
- MORIN E., 1994, *Sociologie*, Paris, Seuil.
- MORIN E., 1993, *Mes démons*, Paris, Stock.
- MORIN M.-L., 1998, « Les figures du travail indépendant », *Syndicalisme et société*, n°2.
- MOSSE P., VERDIER E., 2002, « Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière », *Politiques et management public*, vol. 20, n° 4 *L'évaluation de l'action publique : pour quand ?* : 67-93.
- MOULIERE M., RIVARD T., THALINEAU A., 1999, *Le RMI des deux côtés du guichet*, Paris, Syros, Alternatives sociales.

NOEL O., AZEMAR J., 2003, *Construction locale de référentiels de l'action publique*, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité (MIRE).

ORIANNE J.-F. et al., 2004, *Mises en œuvre locales des formules d'activation des politiques d'emploi*, Gent, Academia Press.

ORIANNE J.-F., avec la collaboration de Maroy C., 2003, « Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage : une analyse d'agents d'insertion en action », Communication Matisse *Accès inégal à l'emploi et à la protection sociale*.

ORLEAN A., 1994, *L'analyse économique des conventions*, Paris, PUF, Quadrige.

PAUGAM S. (dir), 2007, *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social.

PAUGAM S., 2000, *La disqualification sociale*, Paris, PUF, Quadrige.

PAUGAM S., 2000, *Le salarié de la précarité, les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, Paris, PUF, 437 p.

PAUGAM S. (dir), 1999, *L'Europe face à la pauvreté, les expériences nationales de revenu minimum d'insertion*, Paris, La documentation française, Cahier travail et emploi.

PAUGAM S. (dir), 1996, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

PAUGAM S., 1993, *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF.

PERILLEUX T., 2005, « Se rendre désirable. L'employabilité dans l'Etat social actif et l'idéologie managériale », in VIELLE P., POCHET P., *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.

PERRET B., ROUSTANG G., février 1993, « L'Economie contre la société ? », *Esprit*, n° 2/93 : 124-131.

PISANI-FERRY J., 2000, *Plein emploi*, Paris, La documentation française.

POSTEL N., SOBEL R., décembre 2003, « Conventions et régulations revisitées : vers une approche herméneutique de l'action économique », Colloque *Conventions et institutions : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*, Capitalisme et Démocratie, Paris.

PRETOT X., février 2003, « La garantie des droits sociaux est-elle compatible avec la décentralisation ? », *Droit social*, n° 2/2003 : 186-193.

QUIVY R. et VAN CAMPENHOUDT, L., 1995, *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris, Dunod.

RAMAUX C., « Comment penser l'Etat social, au-delà du risque et des assurances sociales », Paris, Forum de la régulation, 9-10 octobre 2003.

RAWLS J., 1988, « La théorie de la justice comme équité : une théorie politique et non pas métaphysique », In : *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*, Paris, Seuil.

- REYNAUD J.-D. (dir), 1995, *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès.
- REYNAUD J.-D., 1993, *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 2<sup>ème</sup> édition, 306 p.
- REYNAUD J.-D., RICHEBE N., 2007, « Règles, conventions et valeurs. Plaidoyer pour la normativité ordinaire », *Revue Française de Sociologie*, n° 48-1 : 3-36.
- RICHARD A., VERDIER E., 2004, « Evaluation de l'action publique: entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité. Application à la décentralisation de la formation des jeunes », *Revue Politiques et Management Public*, vol 22, n° 3.
- ROSANVALLON P., 1995, *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 222 p.
- ROSE J., 1996, « L'organisation des transitions professionnelles entre socialisation, mobilisation et recomposition des rapports de travail et d'emploi », *Sociologie du travail*, n° 1/96.
- ROULLEAU-BERGER L., 1994, « Ordres et désordres locaux ; Des politiques d'insertion aux espaces intermédiaire », *Revue Française de Science Politique*, vol 44, n° 5 : 857-880.
- ROUSTANG G., 1991, *Emploi, croissance, société*, Paris, La documentation française.
- ROUSTANG G., 1987, *L'Emploi, un choix de société*, Paris, Syros.
- ROUSTANG G., LAVILLE J.-L., EME B., MOTHE D., PERRET B., 1996, *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer, Sociologie économique.
- SALAI R., BAVEREZ N., REYNAUD B., 1986, *L'invention du chômage*, Paris, PUF.
- SANDEL M., 1999, *Le libéralisme et les limites de la justice*, Paris, Seuil.
- SAUVAGE P., 1997, « RMI : quelle insertion ? », *Informations sociales*, Paris, CNAF, n°57.
- SAUVAGE P., 1995, « Renouveler les politiques de l'emploi », in GODINOT X. (dir), *On voudrait connaître le secret du travail*, Ivry sur Seine, Les Éditions de l'Atelier.
- SCHNAPPER D., 1996, « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », in PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris La Découverte : 23-31
- SCHWARTZ B., 1994, *Moderniser sans exclure*, Paris, La Découverte, Cahiers libres – Essais, 244 p.
- SEN A., 2000, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil.
- SEN A., 2000, *Development as freedom*, Oxford, Oxford university press.
- STROBEL P., 1995, « Services publics et cohésion sociale », *Recherches et Prévisions*, n° 42 : 7-18.

SUPIOT A., 1990, « La fraternité et la loi », in DUPEYROUX J.-J. (dir), « Liberté, égalité, fraternité..et droit du travail », *Droit Social*, numéro spécial n° 1.

THELEN K., 2003, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *Année de la régulation*, n° 7, Presses de Sciences Po.

THEVENOT L., 1993, « A quoi convient la théorie des conventions ? », *Réseaux*, n° 62 : 137-142.

THIERRY D. et SAURET C., 1994, *La Gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences*, Paris, L'Harmattan.

THOMAS H., 1997, *La production des exclus – Politiques sociales et processus de désocialisation socio-politique*, Paris, PUF, 215 p.

TOFFLER A., 1991, *Les nouveaux pouvoirs*, Paris, Fayard.

TOWNSEND, P., 1979, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Middx: Penguin.

VACQUANT L., 1999, *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir.

VANDENBROUCKE F., 1999, *L'Etat social actif : une ambition européenne*, Amsterdam, Exposé Den Uyl, 13 décembre 1999.

VRANCKEN D., 2002, *Le crépuscule du social*, Bruxelles, Labor.

WALZER M., 1997, *Sphères de justice, une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Seuil.

WELLER, J.-M., 2000, « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », *Droit et société*, n°44/45.

WELLER J.-M., 1999, *L'Etat au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.

WELLER J.-M., 1994, « Le mensonge d'Ernest Cigare : Problèmes épistémologiques et méthodologiques », *Sociologie du travail*, n° 1/94 : 25-42.

WUHL S., 1996, *Insertion : les politiques en crise*, Paris, PUF.

WUHL S., 1992, *Les exclus face à l'emploi*, Paris, Alternatives économiques.



## Table des annexes

---

Annexe 1. Articles 13, 14 et 16. Loi n° 88-1088 du 1 <sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion .....	273
Annexe 2. Texte de la Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003.....	274
Annexe 3. Conseil Départemental de Concertation (1994) .....	276
Annexe 4. Le contrat d'insertion : premier contrat (2003).....	277
Annexe 5. Le contrat d'insertion : contrat de renouvellement (2003) .....	281
Annexe 6. Exemple de fiche de liaison (1/2) (2003) .....	281
Annexe 7. Exemple de fiche de liaison (2/2) (2003) .....	283
Annexe 8. Critères d'évaluation en milieu de travail (2008) .....	286
Annexe 9. Fiches du processus d'entrée dans le dispositif Pôle 13 (2004) .....	287
Annexe 10. La charte des lieux à vivre .....	289
Annexe 11. Témoignages de structures adhérentes CASEL.....	291





## **Annexe 1. Articles 13, 14 et 16. Loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion**

**Art 13 :** Lors de la demande initiale, l'allocation est attribuée pour une durée de trois mois par le représentant de l'Etat dans le département [\*autorité compétente\*] dans les conditions prévues à l'article 4. Le droit à l'allocation est prorogé pour une durée de trois mois à un an par le représentant de l'Etat dans le département au vu du contrat d'insertion établi dans les conditions fixées à l'article 42-4. Le défaut de communication du contrat d'insertion dans le délai de trois mois visé au premier alinéa ne peut conduire à l'interruption du versement de l'allocation lorsque la responsabilité est imputable aux services chargés de conclure ledit contrat avec l'intéressé. Sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent, si, du fait de l'intéressé et sans motif légitime, le contrat d'insertion n'est pas établi dans le délai de trois mois mentionné au premier alinéa, le versement de l'allocation est suspendu par le représentant de l'Etat après avis de la commission locale d'insertion, après que l'intéressé, assisté, le cas échéant, de la personne de son choix, a été mis en mesure de faire connaître ses observations.

**Art 14 :** Le droit à l'allocation est renouvelable, par périodes comprises entre trois mois et un an, par décision du représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission locale d'insertion sur la mise en œuvre du contrat d'insertion mentionné à l'article 36. A défaut de transmission de l'avis de la commission locale d'insertion avant le terme imparti au renouvellement, le versement de l'allocation est maintenu [\*maintien tacite\*] et la décision de renouvellement différée jusqu'à réception de cet avis par le représentant de l'Etat dans le département.

**Art 16 :** Si le contrat d'insertion mentionné à l'article 36 n'est pas respecté, il peut être procédé à sa révision à la demande du président de la commission locale d'insertion, du représentant de l'Etat dans le département ou du bénéficiaire de la prestation. Si le non-respect du contrat incombe au bénéficiaire de la prestation, le versement de l'allocation peut être suspendu. Dans ce cas, le service de la prestation est rétabli lorsqu'un nouveau contrat a pu être conclu. La décision de suspension est prise par le représentant de l'Etat dans le département \*autorité compétente\*, sur avis motivé de la commission locale d'insertion, après que l'intéressé, assisté, le cas échéant, de la personne de son choix, a été mis en mesure de faire connaître ses observations.

## **Annexe 2. Texte de la Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003**

### TITRE III

#### SUIVI STATISTIQUE, ÉVALUATION ET CONTROLE

##### Article 40

I. - La section 6 du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles devient la section 7 et son article L. 262-48 devient l'article L. 262-55.

II. - Il est créé, après la section 5 du chapitre II du titre VI du livre II du même code, une section 6 intitulée « Suivi statistique, évaluation et contrôle » et comprenant sept articles L. 262-48 à L. 262-54 ainsi rédigés :

« Art. L. 262-48. - Le président du conseil général transmet au représentant de l'Etat dans le département, dans des conditions fixées par voie réglementaire, toute information relative au dispositif d'insertion lié à l'allocation de revenu minimum d'insertion et au contrat insertion - revenu minimum d'activité régi par les articles L. 322-4-15 et suivants du code du travail.

« Ces informations comprennent notamment :

« - les données comptables concernant les crédits consacrés aux prestations ;

« - les données agrégées portant sur les caractéristiques des bénéficiaires et sur les prestations fournies ;

« - les informations sur la gestion de ces prestations dans le département et sur l'activité des organismes qui y concourent.

« Art. L. 262-49. - La Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole transmettent au ministre chargé de l'action sociale, dans des conditions fixées par voie réglementaire, toute information relative aux dépenses liées à l'allocation de revenu minimum d'insertion et à l'exécution des contrats d'insertion.

« Ces informations comprennent notamment :

« - les données comptables relatives aux dépenses ;

« - les données agrégées portant sur les caractéristiques des demandeurs, des personnes entrées ou sorties du dispositif, des allocataires et des ayants droit.

« Art. L. 262-50. - Les organismes associés à la gestion du revenu minimum d'activité transmettent au ministre chargé de l'action sociale, dans des conditions fixées par voie

réglementaire, toute information relative au montant du revenu minimum d'activité et à l'exécution des contrats insertion - revenu minimum d'activité.

« Ces informations comprennent notamment :

« - les données comptables relatives aux dépenses ;

« - les données agrégées portant sur les caractéristiques des demandeurs, des personnes entrées ou sorties du dispositif et les bénéficiaires.

« Art. L. 262-51. - Les départements, la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse centrale de mutualité sociale agricole et les autres organismes associés à la gestion du revenu minimum d'insertion ou du revenu minimum d'activité transmettent à l'autorité compétente de l'Etat, dans des conditions fixées par voie réglementaire, les informations relatives aux personnes physiques destinées, dans le respect des dispositions de l'article 7 bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et des dispositions de l'article 15 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs en vue de l'étude des situations et des parcours d'insertion des personnes physiques figurant dans ces échantillons.

« Art. L. 262-52. - Pour l'application des articles L. 262-49 et L. 262-50, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole consolident les données fournies par les organismes payeurs mentionnées à l'article L. 262-30.

« Art. L. 262-53. - Le ministre chargé de l'action sociale transmet aux départements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application des dispositions des articles L. 262-48 à L. 262-51 et en assure la publication régulière.

« Art. L. 262-54. - L'inspection générale des affaires sociales est compétente pour contrôler l'application des dispositions du présent code et du code du travail relatives au revenu minimum d'insertion et au revenu minimum d'activité. »

III. - Le dernier alinéa de l'article L. 262-33 du code de l'action sociale et des familles est supprimé.

#### Article 40 bis (nouveau)

Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006, un rapport d'évaluation sur l'application de la présente loi est adressé par le Gouvernement au Parlement.

Ce rapport présentera notamment le bilan de l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, à travers l'évolution du taux de contractualisation, l'analyse des actions inscrites aux contrats d'insertion et de la situation des bénéficiaires à l'issue de ces contrats.

Il présentera également le bilan du fonctionnement du dispositif local d'insertion, et notamment de la mise en œuvre et du financement des programmes départementaux d'insertion.

### **Annexe 3. Conseil Départemental de Concertation (1994)**

#### **Définition**

Le Conseil Départemental de Concertation (C.D.C.) est une instance consultative qui a été créée en 1994 avec 80 membres. Il en comprend aujourd'hui plus d'une centaine. Si les Conseils régionaux sont tenus par la loi de se doter d'un Conseil économique et social ce n'est pas le cas des Conseils généraux. Pour autant, le Conseil général des Bouches-du-Rhône a été l'une des premières institutions départementales à se doter d'une telle instance consultative.

#### **Fonctionnement**

La coordination et la force de proposition du C.D.C. sont assurées par un bureau de 16 membres dirigé par un Président, M. Maurice Parodi assisté de deux Vice-présidents, M. Roger Mongereau et Mme Aline Marrone M. Eric Schneider, Secrétaire général.

Au-delà du Bureau, le C.D.C. compte une centaine de membres, repartis en 4 collèges constitutifs :

Collège des organismes professionnels,

Collège des organisations syndicales,

Collège de la vie collective,

Collège des personnalités qualifiées.

#### **Objectifs**

Le C.D.C. a pour vocation de donner son avis sur les interventions et les politiques relevant des compétences du Conseil général.

Etudes, réflexions, critiques, propositions, telles sont les missions du C.D.C. qui élabore, à l'issue de ses séances de travail, des rapports et émet des avis.

Source : Site internet Conseil Général Bouches du Rhône

<http://www.cg13.fr/cg-13/conseil-departemental-de-concertations-cdc/linstance-consultative/>

## **Annexe 4. Le contrat d'insertion : premier contrat (2003)**

CONSEIL GÉNÉRAL  
DIRECTION DE L'INSERTION



# **REVENU MINIMUM D'INSERTION CONTRAT D'INSERTION**

Ce document est votre contrat d'insertion. Il représente l'engagement réciproque entre vous-même, allocataire du RMI, et le Président de la Commission Locale d'Insertion.

A partir de votre projet, sont décrites les actions entreprises pour vous permettre de sortir du dispositif RMI.

## REVENU MINIMUM D'INSERTION CONTRAT D'INSERTION

Etabli le : .....

Nom : .....

Prénom : .....

Date de naissance : ..... Lieu : .....

Adresse : .....

..... Téléphone : .....

Numéro CAF 

--	--

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

--

C.L.I. : .....

Numéro de Dossier : 

--

Organisme Instructeur : .....

Nom du Référent Social : .....

### Autres personnes concernées

CONJOINT - NOM	Prénom	Situation Professionnelle	Date de Naissance
<input type="checkbox"/>			

### ENFANTS

NOM	Prénom	Situation Professionnelle	Date de Naissance
		Situation Scolaire	
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			

Contrat individuel annexé (préciser en cochant la case ci-dessus les personnes concernées).

(page 2/4)

**1<sup>er</sup> CONTRAT = ACTION (S) PRIORITAIRES (S) DU CONTRAT**

## MOYENS ET PARTENAIRES ASSOCIES

Durée : Du : ..... Au : .....

**Signature du Président de la C.L.I.**



## ELEMENTS DU DIAGNOSTIC

(toutes les rubriques sont à remplir - Obstacles et atouts)

Santé : .....

.....

C.M.U.    ☐ OUI            ☐ NON                      MUTUELLE.            ☐ OUI            ☐ NON

Vie sociale : .....

.....

.....

Logement : .....

.....

.....

Niveau d'études : .....

.....

Formation : .....

.....

.....

Expérience professionnelle : .....

.....

.....

Savoir-faire : .....

Maîtrise de la langue Française :            ☐ Ecrite            ☐ Orale

Inscription à l'A.N.P.E. :            ☐ Oui            ☐ Non

Si oui, N° identifiant A.N.P.E. : .....

## PROJET DU BENEFICIAIRE

(aspirations, finalités de l'intéressé)

.....

.....

.....

## ACTIONS POSSIBLES

(lister les possibilités de l'intéressé)

.....

.....

.....

.....



## Annexe 5. Le contrat d'insertion : contrat de renouvellement (2003)

# REVENU MINIMUM d'INSERTION

### *CONTRAT d'INSERTION RENOUVELLEMENT*

NOM: \_\_\_\_\_  
PRENOM: \_\_\_\_\_  
AGE:   
ADRESSE: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

C.L.I. \_\_\_\_\_  
No de DOSSIER: \_\_\_\_\_  
ORGANISME INSTRUCTEUR: \_\_\_\_\_  
NOM du REFERENT SOCIAL: \_\_\_\_\_

#### Autres Personnes Concernées

	NOM	PRENOM	AGE
<input type="checkbox"/>	_____	_____	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	_____	_____	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	_____	_____	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	_____	_____	<input type="text"/>

Contrat individuel annexé ( préciser en cochant la case ci-dessus les personnes concernées ).

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(page 1/2)

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

---

---

---

---

---

---

Du	Au
----	----

SIGNATURE du PRESIDENT de C.

## Annexe 6. Exemple de fiche de liaison (1/2) (2003)

Direction de l'Insertion

, le

### FICHE DE LIAISON DISPOSITIF RMI

ORIENTATION VERS L'ACTION : .....

NOM de la Structure :

Adresse :

Tél :

Personne à contacter :

FAX :

### BENEFICIAIRE

NOM :

Adresse :

Tél :

Prénom :

Dossier RMI N°:

validation du contrat du

au

### REFERENT SOCIAL

NOM :

Organisme Instructeur :

Adresse :

Tél :

Prénom :

Résultats attendus de l'orientation vers l'action : (à remplir par le référent)

Retour au référent (à remplir par l'organisme)

☐ a intégré l'action le : .....

☐ Dans le cas contraire, préciser les motifs :

☐ synthèse complémentaire (jointe)

## Annexe 7. Exemple de fiche de liaison (2/2) (2003)

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
**CONSEIL GENERAL**

Direction de l'Insertion

Service de l'Offre d'Insertion

COMMISSION LOCALE D'INSERTION DE : .....

N° DOSSIER R.M.I. : .....

**FONDS D'AIDE À L'INSERTION**  
**FICHE DE LIAISON**

**BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE**

NOM

PRÉNOM

DATE DE NAISSANCE

SEXE

.....

ADRESSE : .....

.....

.....

Code postal : ..... Commune : .....

Situation de famille :

☐ célibataire  
☐ séparé

☐ marié  
☐ veuf

☐ concubin  
☐ PACS

☐ divorcé

Je, soussigné(e), certifie que les renseignements donnés sont exacts

Date : .....

Lu et approuvé – Signature du Bénéficiaire :

**ACTION D'INSERTION**

Nature de l'action : .....

Organisme prestataire : .....

.....

.....

.....

.....

Date début de l'action : .....

Organisme payeur : .....

Date fin de l'action : .....

.....

.....

Direction Générale Adjointe de la Solidarité

(page 1/2)

**PROPOSITION DE LA COMMISSION LOCALE D'INSERTION**

☐ AVIS FAVORABLE

– pour une action :

☐ hébergement

☐ transport

☐ santé

☐ garde

☐ surcoût (à préciser) .....  
.....

– pour une durée de ..... mois

– pour un montant de ..... €

– payable en ..... fois

☐ AVIS DÉFAVORABLE

– motif du rejet (à préciser) : .....  
.....  
.....  
.....  
.....

Date : ..... Signature du Président de CLI :

**DÉCISION ADMINISTRATIVE**

☐ AVIS FAVORABLE

– pour un montant de : ..... €, payable en : ..... fois

Date : ..... Signature du Responsable Administratif :



## Annexe 8. Critères d'évaluation en milieu de travail (2008)

LEXIQUE GRILLE D'EVALUATION INDIVIDUELLE		
	Critères	Définitions et/ou exemples permettant de parler le même langage
D1/ SAVOIRS ETRE SOCIAUX	1. Hygiène corporelle	Etat de propreté du corps constaté de façon visuelle ou olfactive
	2. Aspect extérieur vestimentaire	Ex. : Propre, soigné, provocant, débraillé, adapté ou non à l'âge ou à l'époque etc..
	3. Respect des règles de collectivité (règlement ESAT CAT VERT)	
	4. Relation avec les usagers des autres ateliers	Ex. : Opposante, agressive, réticente, indifférente, familière, froide, méfiante, agréable, désagréable, etc...
	5. Relation avec le personnel de l'ESAT CAT Vert	Personnel d'encadrement et administratif. Ex. : Opposante, agressive, réticente, indifférente, familière, froide, méfiante, agréable, désagréable, etc...
D2/ ATTITUDES PROFESSIONNELLES	1. Ponctualité	Respect des horaires de début et de fin de journée et de début et de fin de pause
	2. Assiduité	Présence régulière ou non
	3. Aspect extérieur professionnel	Ex. : Propre, soigné, provocant, débraillé, adapté ou non etc..
	4. Respect des consignes de travail	
	5. Respect des consignes de sécurité	
	6. Relation avec les ouvriers de l'atelier	Ex. : Opposante, agressive, réticente, indifférente, familière, froide, méfiante, agréable, désagréable, etc...
	7. Relation avec le moniteur référent	Ex. : Opposante, agressive, réticente, indifférente, familière, froide, méfiante, agréable, désagréable, etc...
	8. Motivation	Ensemble des motifs qui expliquent un acte. Ex. : Encouragement du moniteur, fierté personnelle, volontarisme etc...
	9. Prise d'initiatives	Action de qqn qui propose ou qui fait le premier qqch. Qualité de celui qui sait prendre la décision nécessaire.
D3/ CAPACITES PROFESSIONNELLES	1. Effectuer une tâche simple	En fonction de l'activité
	2. Effectuer une tâche complexe	en fonction de l'activité, l'utilisation de plusieurs outils pouvant être mécaniques Tâche pouvant être décomposée en plusieurs étapes
	3. Travailler seul	Executer seul une tâche complète
	4. Travailler en équipe	Travailler à la chaîne ou à plusieurs
	5. Préparer son poste de travail	Choix du matériel et/ou des produits
	6. Contrôler son travail	Savoir déterminer si la tâche a été correctement exécutée
	7. S'organiser	Préparer une action dans le détail et en coordonner le déroulement
	8. S'adapter aux exigences de production	Se plier se conformer à ...
	9. S'adapter au changement de tâche	

## Annexe 9. Fiches du processus d'entrée dans le dispositif

### Pôle 13 (2004)

#### ANNEXE . CRITERES ET INDICATEURS D'EVALUATION D'UNE ACTION D'INSERTION SOCIALE

Critères	Indicateurs	Evaluation à l'entrée		Evaluation intermédiaire		Evaluation à la sortie	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
<b>Degré d'isolement</b>	<i>Sort de chez lui</i>						
	<i>Repère son environnement</i>						
	<i>Peur du groupe</i>						
	<i>A accès aux soins (urgences, médecins du Monde ...)</i>						
<b>Moyenne</b>							
<b>Degré de socialisation</b>	<i>S'exprime facilement</i>						
	<i>A un soutien familial</i>						
	<i>A un soutien d'une tierce personne</i>						
	<i>Va vers les autres</i>						
<b>Moyenne</b>	<i>A une capacité à s'intégrer</i>						
<b>Degré d'assiduité</b>	<i>Vient régulièrement rencontrer l'opérateur</i>						
	<i>Respecte les jours de RDI</i>						
	<i>Respecte les horaires</i>						
	<i>Participe de façon assidue à l'action</i>						
<b>Moyenne</b>							
<b>Degré d'autonomie</b>	<i>Connait ses droits</i>						
	<i>Fait ses démarches d'accès aux droits</i>						
	<i>- allocation logement</i>						
	<i>- CMU</i>						
	<i>- administratives</i>						
	<i>Sait qui est son référent social</i>						
<b>Moyenne</b>	<i>Sait à qui s'adresser</i>						
	<i>Connait le RMI</i>						
	<i>Connait les actions du RMI</i>						
	<i>Prend plaisir à participer à l'action</i>						
<b>Bien être dans l'action</b>	<i>Accepte les contraintes</i>						
	<i>Gère les difficultés rencontrées</i>						
	<i>Respecte les autres</i>						
	<i>Respecte l'animateur</i>						
<b>Moyenne</b>	<i>Respecte sa propre personne dans le discours</i>						
	<i>Respecte sa propre personne physiquement</i>						

(fiche 1/3)



**ANNEXE . FICHE INDIVIDUELLE N°1**  
**INDICATEURS D'ADAPTATION A LA VIE SOCIALE**

	NON ACQUIS	EN VOIE D'ACQUISITION	ACQUIS
PONCTUALITE REGULARITE	1		
	2		
	3		
ECOUTE COMPREHENSION DES MESSAGES	1		
	2		
	3		
PRESENTATION	1		
	2		
	3		
ADAPTABILITE INITIATIVE	1		
	2		
	3		
EXPRESSION COMMUNICATION	1		
	2		
	3		
RESOLUTION DE FREINS PRIORITAIRES	1		
	2		
	3		
RESOLUTION AUTRES FREINS MOBILITE GARDE ENFANTS	1		
	2		
	3		
CAPACITE A VIVRE EN GROUPE	1		
	2		
	3		
RESOLUTION D'OBJECTIFS FIXES	1		
	2		
	3		
ELABORATION D'UN PROJET DE VIE	1		
	2		
	3		
ELABORATION D'UN PROJET PROFESSIONNEL LEQUEL ?	1		
	2		
	3		

- 1 - A l'entrée - Auto évaluation - avec l'intervenant  
2 - Au bilan intermédiaire - avec l'intervenant  
3 - Au bilan final - avec l'intervenant

(fiche 2/3)



**ANNEXE . FICHE INDIVIDUELLE N°2**  
**INDICATEURDS DE REDUCTION DE FREINS**

PROBLEMES LIES A	PROBLEMATIQUES REPEEES	EN VOIE DE SOLUTION	SITUATION STABILISEE	SITUATIONS PROBLEMATIQUES NON RESOLUES AU BILAN FINAL	SITUATION A 6 MOIS
LA SANTE	1				
	2				
	3				
LA SITUATION FINANCIERE	1				
	2				
	3				
LA SITUATION FAMILIALE	1				
	2				
	3				
AU LOGEMENT	1				
	2				
	3				
LA SITUATION ADMINISTRATIVE	1				
	2				
	3				
LA MOBILITE GEOGRAPHIQUE	1				
	2				
	3				
LA GARDE D'ENFANTS	1				
	2				
	3				
ISOLEMENT - RUPTURE - ENTOURAGE	1				
	2				
	3				
VIE QUOTIDIENNE	1				
	2				
	3				
AUTRES	1				
	2				
	3				
PROJET PROFESSIONNEL	1				
	2				
	3				

## **Annexe 10. La charte des lieux à vivre**

### **Pour l'homme**

Le respect des personnes est l'essentiel de nos pratiques et de nos propositions.

Nous affirmons que chacun a un avenir et doit pouvoir sortir de la spirale des contraintes imposées par la misère pour accéder au projet et au choix.

### **Agir**

Chaque habitant est appelé selon ses talents à participer, à construire « le bien-être collectif ». Il se voit offrir la possibilité d'exercer des activités de qualité, fondatrices de sa reconstruction physique, mentale, sociale et citoyenne. De telles activités demandent la mise en œuvre de réelles compétences que nous nous engageons à faire reconnaître formellement.

### **Ensemble**

Le vivre ensemble est la dimension essentielle des « lieux à vivre », que l'arrivée dans ces structures soit : le résultat d'une série d'échec, de perte de repères, de destruction des liens sociaux ; ou l'adhésion à un projet communautaire d'accueil de personnes en difficulté.

L'insertion dans une communauté permet de retrouver son identité après une période de survie dans la « jungle » de la rue. Elle est constituée par l'obligation de participer, selon ses moyens, au financement de l'hébergement et de la nourriture et, selon ses capacités, aux activités de la communauté telles que définies par le règlement intérieur.

### **Dans la durée**

Le contrat qui lie les associations et les habitants des lieux à vivre et les habitants entre eux, peut-être qualifié de « contrat de compagnonnage ». Pour beaucoup, la reconquête de soi, la réapparition du désir d'une vie faite de liens sociaux et du goût d'une activité, impliquent plus qu'une mise en conformité avec les normes sociales. Permettre une reconstruction nécessite du temps et s'inscrit dans les exigences des mesures administratives. Un tel projet n'est pas de nature institutionnelle, mais « un contrat de solidarité fraternelle » dans la durée.

### **Dans la société**

Les habitants des « lieux à vivre » sont des citoyens. A ce titre, ils bénéficient d'un statut leur assurant protection et qualité de vie orientées vers le bien-être et la beauté, dans le respect de la dignité de chacun. Ils participent aux responsabilités et aux décisions de la vie commune. Les « lieux à vivre » sont accueillants et ouverts aux débats de société et sont acteurs de la vie locale.

## **Annexe 11. Témoignages de structures adhérentes CASEL**

Texte écrit par la directrice de La Cavaldonne (lieu à vivre : Chapitre 10) dans le cadre d'un projet de formation-action mené par le Conservatoire National des Arts et Métiers en Provence Alpes Côte d'Azur et dont l'objectif était d'analyser les pratiques professionnelles des acteurs chargés de la conception et de la mise en œuvre de pratiques alternatives de solidarité.

### **Janvier 2009, Accueil d'un nouveau résident**

Nous accueillons Marlone, un jeune homme de 27 ans, envoyé par les services sociaux de Cavaillon. Son extraction du milieu urbain semble être la solution au problème. Ici, en montagne, dans un climat aussi beau l'été que rude l'hiver, l'espace, le paysage, l'air pur et les animaux, les chevaux, comme autant de personnages aux différents caractères, certains dits « à problèmes », et d'autre à l'infinie bravoure, favorisent la naissance de relations privilégiées avec l'environnement.

Dans le département d'où il vient, il est « persona non grata », suite à ses nombreux démêlés avec la justice, en raison notamment de problèmes d'hyper violence. Fiché par tous les services de police, en liberté conditionnelle, mais également traqué par la délinquance locale à qui il a « fait des plans ». De fait, il craint beaucoup plus le « milieu » que les forces de l'ordre, et sa hantise est de se retrouver incarcéré sur Avignon où des « caïds » ont promis de lui « faire la peau ».

Marlone semble timide, le regard fuyant, un peu frustré et très nerveux. Les règles et obligations ont été expliquées par téléphone, un petit rappel s'impose. Ici pas d'alcool ni états seconds, courtoisie et amabilité, participation aux frais et aux tâches de la vie quotidienne, à l'entretien des animaux et à l'amélioration des locaux.

### **Poser les valises**

Rapides présentations avant d'aller « poser les valises ». Nous essayons de le mettre à l'aise, lui montrons sa chambre et le laissons s'installer. L'heure du repas arrive et nous l'appelons pour manger mais il ne descend pas. Je monte et frappe doucement à sa porte, il ne répond pas. J'ouvre et le trouve profondément endormi, tout habillé et ses chaussures aux pieds, une boîte de comprimés multicolores ouverte à côté du lit. Je le secoue

doucement, il se réveille en sursaut et se retrouve brusquement debout, comme un animal apeuré. Petit temps de réassurance et de mots apaisants. Tout va bien il se calme aussitôt. Je l'invite à venir partager le repas, il rétorque qu'il n'a pas faim.

### **Énoncer les règles...**

C'est le moment de lui rappeler les règles du projet en vigueur dans ce lieu, et l'obligation, en particulier, d'être présent aux repas de midi, même sans appétit, faire l'effort de s'alimenter régulièrement pour le respect des rythmes biologiques et aussi par égard pour celui ou celle qui a préparé le repas. Je ne souffle pas mot des comprimés, remettant cette discussion à plus tard. Il se confond en excuses et s'empresse de venir à table.

### **Premier sourire**

Le visage fermé, il chipote dans son assiette. Alors, sur le ton de la galéjade, je lui lance « Oh! Il n'est pas bon mon gratin ?! » Il rougit et dit « Si si, très bon, mais j'ai un appétit d'oiseau... ». L'occasion est trop belle, je lui fais remarquer que les oiseaux mangent chaque jour l'équivalent de leur propre poids. Éclats de rire, Marlone se déride et rit lui aussi. Quel plaisir, ses traits se détendent et il mange soudainement avec plus de conviction, promettant de faire des efforts. Le reste du repas se déroule dans la bonne humeur, les affinités se dessinent, Florian propose à Marlone de lui présenter les chevaux. Il revient des écuries ravi, il a caressé les chevaux alors qu'il en avait toujours eu peur. L'après-midi se déroule tranquillement, nous travaillons en ce moment à repeindre les chambres. Marlone participe volontiers malgré son état de fatigue apparent. Je l'invite à se ménager, à ne pas trop forcer, pour ne pas provoquer de douleurs musculaires les jours suivants. Mais dans les premiers jours, à l'image des personnes que nous accueillons, il met un point d'honneur à en faire plus que les autres, malgré mes mises en garde sur les risques de courbatures dans les jours suivants. Je n'insiste pas et laisse faire, la preuve par l'expérience...

La journée touche à sa fin, nous nous retrouvons à table avant de retourner chacun chez soi. Ayant constaté qu'il n'avait pas défait son sac, je profite de l'occasion pour l'accompagner jusqu'à sa chambre, l'invitant à mieux s'installer et à prendre ses marques, lui demande si l'agencement des meubles lui convient. Il préfère dormir en bas et garder la mezzanine pour ranger ses affaires. Comme je le fait souvent avec les nouveaux, je propose à Marlone un cahier et un stylo 4 couleurs, l'invitant à tenir un petit journal de bord. Marlone se referme immédiatement, se met à bafouiller, visiblement très mal à l'aise. Je le questionne doucement, lui demande si cette idée lui déplaît, mettant en valeur la richesse de

l'expérience. Il se racle longuement la gorge et m'annonce ne pas savoir lire ni écrire. Mais il aime dessiner, je dis super ! Veux-tu des feutres et des crayons? J'évoque quelques épisodes de ma vie, lui expliquant que jusqu'à seize ans j'avais moi aussi d'énormes difficultés pour lire et écrire, mais qu'une rencontre a changé ma vie. Une dame, maman de ma meilleure amie, m'a aidée en me proposant des livres jusqu'à ce que j'en trouve un qui me plaise réellement et me donne le goût de lire. J'ai pu ainsi accéder à l'écriture avec plus de facilité. J'insiste sur le fait qu'il n'a pas été facile pour moi d'avoir confiance, mais que cette confiance a été largement récompensée puisque non seulement j'ai réussi à rattraper mon retard mais que j'ai aussi pris goût à écrire, ce qui m'a permis d'exprimer tout ce que je gardais au fond de mon cœur sans pouvoir trouver les mots pour le dire. Marlone me regarde incrédule, mais les yeux pleins d'espoir. Je lui propose de lui prêter quelques bouquins sympa et il accepte. Je file chez moi et choisis deux ouvrages faciles à lire. « La perle » de Steinbeck, et « propos sur le bonheur » d'Alain. Lorsque je les tends à Marlone il les ouvre, regarde longuement et décide de conserver « propos sur le bonheur » trouvant les textes courts attirants. Je lui propose de recopier les phrases qu'il apprécie.

### **Faire régner la confiance**

Avant de partir je lui demande d'où viennent tous les cachets dans la boîte, pourquoi ils sont tous mélangés ? Il m'explique que ces médicaments lui ont été prescrits lors de son dernier séjour en hôpital psychiatrique, il ouvre un sac plastique, me montre les boîtes et les ordonnances pour le renouvellement, je suis sidérée. Je lui demande de les trier et de les ranger séparément, d'évaluer ceux dont il pense avoir réellement besoin en fonction des indications. Je l'aide dans cette tâche en lui lisant les notices. Il écarte les somnifères, en travaillant beaucoup dit-il et en se levant tôt il ne tardera pas à retrouver le sommeil, mais il conserve les anxiolytiques et les antidépresseurs. Nous nous souhaitons bonne nuit et Marlone me salue d'un large sourire.

### **Remise en route laborieuse**

Le lendemain Marlone se lève, « cassé » les muscles endoloris. Il ne comprend pas et affirme qu'il a pourtant déjà travaillé en maçonnerie, à des travaux bien plus durs... Je lui demande de se souvenir de cette époque, de se rappeler depuis combien de temps il n'avait pas forcé en mettant son corps en action. Il admet que cela remonte à ses 18 ans, ceci explique cela. Je m'assure que les douleurs sont bien d'origine musculaire et lui explique sommairement le phénomène de l'accumulation d'acide lactique dans les muscles, en

concluant que le seul moyen aujourd'hui de se débarrasser de la douleur et se mettre à nouveau en action pour dissiper les courbatures. Il acquiesce, sans conviction; mais se remet au travail. Il m'interpelle un moment plus tard pour reconnaître que j'avais raison, il n'a plus mal. Marlone reste timide, me vouvoie; m'appelle « Madame Isabelle » demande la permission pour tout, malgré mes encouragements à employer le tutoiement. Il essaye sans succès, m'explique qu'il préfère me vouvoyer, ce que j'accepte, consciente de la notion de respect que cela représente.

Les jours passent et Marlone se libère un peu, il rit et sourit plus volontiers, d'autant que l'humour est en général de mise à la maison. Au bout de quelques jours, il vient me demander la permission de se rendre au village. Je lui réponds en lui expliquant qu'il est libre, qu'il n'a pas besoin de permission, juste d'avertir de son absence et d'être présent lorsque cela est prévu. Je le mets également en garde face à d'éventuelles tentations. Les travailleurs sociaux m'ont informée, Marlone doit comparaitre au tribunal d'Avignon, et il est important qu'il se présente pour ne pas être jugé par défaut. Depuis son arrivée ses dossiers administratifs sont suivis et cela porte ses fruits, il reçoit une bonne nouvelle, son dossier RMI est accepté, il m'annonce fièrement qu'il va enfin pouvoir payer sa participation aux frais d'hébergement et de nourriture.

### **Sur le fil du rasoir**

Le jour du tribunal approche et je sens Marlone de plus en plus nerveux, il n'a pas envie d'y aller, effrayé d'y rencontrer les gens qui le cherchent, effrayé d'atterrir en prison. Il n'a pas voulu prendre l'aide juridictionnelle à laquelle il a droit, déclarant que les avocats commis d'office ne servent à rien et compte s'en passer. Je réaffirme que je l'accompagnerai au tribunal, je m'y engage fermement et lui assure qu'en ma présence il sera en sécurité, que nous nous stationnerons la voiture à proximité du tribunal et que nul ne s'avisera de lui chercher des ennuis en présence des policiers qui veillent aux portes du palais de justice.

Nous sommes le 28, l'audience est prévue pour le 8. Je crains qu'il ne disparaisse d'ici là, sans rien pouvoir y faire. Les jours passent avec une tension grandissante, à peine atténués par les engagements que je prends à nouveau, qui semblent le soulager quelque peu. Mais ma patience est à rude épreuve, sensation de revivre chaque jour la même chose, de répéter sans cesse.

Le 6 au matin il part à la poste toucher son argent, et c'est avec une fierté apparente qu'il s'acquitte de ses dettes. Je le félicite pour cela et me prépare pour les rendez-vous à l'extérieur, je ne serai pas là avant le soir. De retour à la maison je constate que Marlone est absent, ce n'est pas bon signe. Il réapparaît sur le coup de 20 heures, visiblement éméché. Je le tacle sur son manque de sérieux et l'envoie dans sa chambre, sans l'exclure en vertu du règlement, consciente des enjeux des jours suivants.

### **Tension palpable**

Il va dans sa chambre et redescend un quart d'heure plus tard, franchement agressif, criant que nul n'a le droit de lui donner des ordres, qu'il est un fou et dangereux de surcroît. Cela ne m'impressionne pas et je le traite d'imbécile, qu'il ferait mieux de se tenir tranquille et d'être en forme pour affronter la justice, quand j'aperçois un couteau dépassant de sa manche, je vois rouge. J'entre dans une grande colère en lui demandant ce qu'il fait avec ce couteau, s'il tient tant à retourner en prison ou à l'HP (hôpital psychiatrique), et lui ordonne de me remettre son arme. Les résidents présents sont sur leurs gardes, visiblement inquiets du risque encouru dans ce moment précis, mais pas hostiles. Marlone dévisage chacun d'eux tour à tour et me tend le couteau en se mettant à pleurer. Nous le accompagnons dans sa chambre et là il m'explique son passé, son enfance, la violence, les coups, le placard, et le reste... Je suis bouleversée d'entendre ses propos que je devinais pourtant. Je le quitte sur un «demain il fera jour».

Le lendemain Marlone se lève, honteux, et c'est dans ce climat lourd que passe la journée qui nous sépare du jugement. Jour J, nous avons rendez-vous à 5h00 dans la cuisine pour être à 9h00 au tribunal d'Avignon. Lorsque j'arrive Marlone est déjà là, prêt. Il a même fait le café. Je craignais une fuite, Marlone fait face.

Durant le trajet nous écoutons de la musique, parlant peu, juste de brefs rappels sur la conduite à suivre, et des encouragements à être confiant.

Nous arrivons suffisamment en avance pour que je puisse me rendre au greffe et expliquer la situation, informer du changement d'adresse pour qu'en cas d'incarcération la peine puisse si possible être purgée à Digne, dans les Alpes de Haute Provence, par rapport aux menaces qui planent sur Marlone dans le Vaucluse. Le greffier prend note, je propose d'intervenir en faveur de Marlone pour l'aider, même si cela n'est pas courant. A l'énoncé des faits qui lui sont reprochés je découvre l'ampleur du problème que je supposais un peu,



vols, violences, conduite en état d'ivresse et sans permis, voie de faits sur agents, insultes à magistrats, non présentation aux convocations, la cause sera dure à plaider.

Marlone est appelé à la barre, il garde les yeux rivés au sol et ne répond que par des oui ou des non à peine audibles, exaspérant le juge qui sermonne très durement son prévenu, et fini par me demander de venir à la barre, puisque Monsieur M n'arrive pas à s'expliquer.

### **Donner une autre chance**

C'est la gorge un peu nouée que je prends la parole, impressionnée par tous ces représentants de la justice, mais déterminée à ce qu'une autre chance soit donnée à Marlone. Le juge m'écoute avec patience puis invective durement Marlone. Il prévient que si les jurés font un effort, ce sera en vertu des engagements de rigueurs annoncés, mais il m'avertit que cela lui semble peine perdue, au regard des affaires précédentes.

Après que toutes les personnes soient passées à la barre les jurés se retirent pour délibérer. Nous attendons dans le hall quand Marlone s'agite et me montre deux hommes connus par lui qui le dévisagent de façon menaçante. Il se sent pris au piège. Je vais voir le garde planté à la porte et lui demande l'autorisation, à la fin de l'audience de me garer en bas des marches, lui expliquant la situation. L'agent est bienveillant et accepte, pourvu que cela ne dure pas plus de 3 minutes. Marlone semble surpris et rassuré. Les délibérations terminées nous reprenons nos places. Les autres jugements rendus paraissent durs, l'inquiétude de Marlone grandit. Puis vient son tour. Après un sévère sermon du juge, le procureur annonce le verdict. Cette fois, Marlone ne sera pas incarcéré, mais il est averti qu'au prochain délit il n'y aura plus aucune clémence, et il faudra assumer. Si prison il y a, ce sera dans le 84, puisque Monsieur M arrive à se mettre à dos même les voyous de son espèce. Il est condamné à verser 1 800 € de dommage et intérêts selon un échéancier établi, en plus des frais de justice qui, eux, doivent être payés dans les jours suivants. La clémence du tribunal est prononcée, en particulier, en raison de l'hébergement dans le 04, loin de la ville et de ses tentations. Nous sortons de la salle et après avoir récupéré les documents officiels de jugement, Marlone m'attend près du garde pendant que je vais chercher la voiture.

J'arrive en bas des marches, klaxonne un coup et Marlone s'empresse de me rejoindre, laissant les deux hommes pris de courts, qui nous regardent partir sans avoir le temps de réagir. Nous reprenons la route et Marlone jubile, il s'attendait à pire et il se réjouit du bon tour joué à ceux qui le menaçaient.

## **Recadrage**

C'est ce moment précis que je choisis pour reprendre, à mon tour, Marlone, énergiquement, lui demandant de faire preuve de réserve, et l'avertissant que la clémence ne tient plus désormais qu'à l'attitude correcte qu'il se doit d'adopter. La prochaine entorse sera immédiatement suivie d'un renvoi, avec information des services judiciaires. Il calme sa joie et s'engage à être sérieux, me remercie de l'avoir accompagné dans cette épreuve, encore tout étonné d'en être sorti libre.

## **Adaptation à la vie simple**

Nous rentrons à la maison et le mois qui suivra se déroulera dans la joie et la bonne humeur, avec un Marlone plein d'entrain et d'esprit d'initiative, cela semble trop beau, le plus dur reste à venir.

Marlone s'intéresse à la maçonnerie, il aime créer dans l'utile et s'applique à ce que son travail soit parfait. Il prend son temps, réfléchit, demande conseil et n'hésite pas à vérifier que cela convient, contrairement à d'autres qui font vite mais « cachent la poussière sous le tapis ». Les chevaux ne captent pas son attention. L'hiver est rude, boueux, glacé. Le 6 du mois arrive, Marlone part à la poste, et revient avec ses preuves de mandats aux avocats, les preuves de sa bonne volonté. Je le félicite pour cela. Nous classons les documents; j'en fais une copie. Il dit vouloir aller faire un tour, je le met en garde contre les tentations et le regarde partir à contrecœur.

## **L'épreuve qui fait la différence**

Il ne réapparaîtra pas avant la nuit tombée, ivre, menaçant vis-à-vis de lui-même et des autres.

Nous lui signifions qu'il devra préparer son sac dès le lendemain, après une nuit de sommeil. C'est rongée d'inquiétude et de tristesse que je regagne mes appartements. Il est 22h00. N'arrivant pas à trouver le sommeil je me relève vers minuit et cherche Marlone. Il n'est pas dans sa chambre, je le trouve à la forge, en train de se taper la tête sur l'enclume, le visage en sang. Je rentre demander de l'aide et lorsqu'il nous voit Marlone entre dans une crise de démence auto destructrice.

## **Rupture de contrat**

Rapidement maîtrisé et immobilisé sur les tatamis je décide d'appeler les pompiers. L'attente semble interminable, nous sommes contraints de désarmer Marlone qui se calme un peu et réclame sa bouteille de coca pour étancher sa soif.

Les pompiers arrivent, accompagnés des gendarmes, tentent de raisonner Marlone mais rien n'y fait, il continue à boire son coca jusqu'à ce qu'un pompier ait l'idée de sentir le contenu de la bouteille, qui est en fait mélangé en grande partie à du whisky, nous avons été grugés.

Les pompiers emmènent Marlone à l'hôpital psychiatrique de Digne. Nous sommes soulagés mais infiniment tristes.

Le lendemain, j'appelle l'hôpital dès pour avoir des nouvelles par l'intermédiaire du personnel soignant, sans accepter de parler à Marlone, celui-ci pourra m'appeler quand il aura retrouvé ses esprits. Il téléphone deux jours plus tard, me suppliant de le reprendre chez nous. Je dois refuser catégoriquement, pour non-respect des règles, consciente du fait que cela risque de se reproduire chaque mois, en vertu de ce que nous nommons chez nous le syndrome du RMI.

## **Trouver d'autres lieux**

Je lui propose en revanche, d'intervenir pour son admission à Berdine, lieu à vivre situé à Cereste. Il fait partie du réseau de l'union des lieux à vivre. Le règlement y est beaucoup plus sévère que chez nous, avec cette particularité qu'ils sont habilités à retenir le RMI des résidents en le plaçant sur un compte bloqué, leur laissant juste ce qu'il faut d'argent de poche.

Cette mesure est assortie de l'interdiction formelle de quitter la propriété sous peine d'exclusion, où les activités ne laissent pas le temps de tourner en rond. Il accepte ma proposition et je prends les contacts qui s'imposent. Marlone pourra intégrer Berdine dès qu'il sera en mesure de se passer des nombreux cachets prescrit par les psy (psychiatres). La situation est expliquée au médecin qui l'aidera au sevrage. Marlone entre à Berdine un mois plus tard. Il me donnera régulièrement de ses nouvelles, disant qu'il est un peu triste où il se trouve, qu'il était plus heureux à Fontaugier, cherchant chaque fois de pouvoir revenir chez nous, sans succès.

## **Et des rechutes**

Il rechutera à plusieurs reprises, avec chaque fois des exclusions plus longues et des délits mineurs commis lorsqu'il est à l'extérieur, mais la raison semble gagner du terrain. Il m'a téléphoné le mois dernier, pour me demander s'il pouvait venir avec son frère récupérer le scooter qu'il avait laissé chez nous. A son arrivée je lui ai trouvé bonne mine, l'air plus posé, en bien meilleure condition physique, plein de remerciements, toujours avec ce « madame Isabelle ».

Il m'a annoncé avoir trouvé un travail mais devoir repasser devant le juge, très inquiet d'avoir perdu la chemise où il gardait tous ses documents de justice. Coup de chance, j'avais encore son dossier, et j'ai pu lui en faire une copie qui lui permettra de se présenter plus favorablement. Marlone n'est toujours pas suivi par un psy, la justice devrait pourtant s'en préoccuper, ces gens à la dérive souffrent de leur passé, en parler les aiderait sans doute à aller mieux.

## **Gérer dans l'urgence, exercice difficile**

Moi je ne suis pas formée pour cela, pour déterminer les troubles psy (psychiatriques), même si j'arrive à faire face en faisant appel, si besoin, à des personnes spécialisées dans les diverses problématiques, mais dans ce cas c'est toujours dans l'urgence qu'il faut intervenir. Embauchée grâce à un contrat aidé, je ne suis pas non plus payée pour cela, ni aucun autre éducateur, et pourtant, le danger est parfois palpable. Si le groupe assure en général la cohésion, les décisions m'incombent, cela est parfois très lourd à porter, de même que cette crainte qui me suit lorsque je dois m'absenter. Le travail que j'effectue devrait être celui d'une équipe d'au moins deux personnes. Le plus éprouvant pour moi, réside dans le fait de devoir trancher, rappeler sans cesse la règle et cependant savoir y déroger parfois, quitte à susciter des incompréhensions, avec le risque de s'entendre dire ensuite « pourquoi lui et pas moi », de savoir conserver le capital sympathie. Faire en sorte, de repérer ceux qui souffrent en silence et de leur tendre la main. Être dans l'empathie sans verser dans la sensiblerie. Veiller à ce que la fermeté ne soit pas perçue comme de l'abus de pouvoir, en faisant comprendre au groupe que le bon fonctionnement du lieu à vivre, en tant que collectif, guide les décisions, parfois difficiles à prendre.

Le rôle d'accompagnement suppose une capacité d'analyse rapide de situations toujours complexes, la plupart du temps à régler sur le champ. Être souvent mise à l'épreuve dans des situations qui confinent à l'irrationnel, devoir affronter des réactions déroutantes de

personnes sur la défensive, devoir argumenter avec tact, justice et bienveillance. Il faudrait que rien n'échappe, ne jamais laisser paraître une quelconque faiblesse ni la moindre faille dans laquelle certains s'engouffrent aussitôt, savoir sourire et rester avenante, dédramatiser sans cesse, exercice difficile lorsqu'il dure 24 heures sur 24. Les trésors de la pédagogie ne sont pas évidents à utiliser avec un public adulte, qui sait ou croit savoir, et se ferme souvent aux nouvelles acquisitions. Si ma formation et mon expérience professionnelle globale me permettent de gérer les situations rencontrées, je dois dire que dans les fonctions que j'occupe actuellement, je m'appuie plus souvent sur mes compétences de femme de cheval, habituée à driver des chevaux de tous horizons et de toutes sensibilités, maréchal ferrant rouée à l'art de la collaboration tacite, le « tact équestre », dans la recherche de l'harmonie vécue sans rapport de force, ou encore la cavalière qui mène d'une main de fer dans un gant de velours. La formule ne marche pas à tous les coups, certains, plus de la moitié, trouvent ici ce qui leur manquait et les moyens de se former de nouvelles bases, mais d'autres, comme Marlone, vont de galères en déboires, et je garde l'espoir qu'un jour, ils trouvent un havre plus propice à leur accomplissement.

## Table des encadrés

---

Encadré 1. Intégration : concept et processus .....	31
Encadré 2. Le PARE, Plan d'Aide au Retour à l'Emploi .....	68
Encadré 3. Articles 34 et 35 de la Loi n° 88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.....	75
Encadré 4. La Commission Locale d'Insertion selon la loi RMI de 1988 .....	76
Encadré 5. La CLI selon une ADLI (entretien 2004) .....	96
Encadré 6. Le Réseau Solidarité Provence selon un responsable associatif membre fondateur (entretien 2006, extrait) .....	99
Encadré 7. Les postes de directeurs de CLI : le rôle du Conseil général selon la direction de l'Insertion (entretien 2005, extrait) .....	109
Encadré 8. Assemblée plénière. 28 février 2004. Conseil général. Bouches du Rhône. Extraits (1/2).....	117
Encadré 9. Assemblée plénière. 28 Février 2004. Conseil général. Bouches du Rhône. Extraits (2/2).....	123
Encadré 10. La mise en œuvre des AIPO selon une directrice d'un pôle d'insertion (2006).....	135
Encadré 11. Le projet d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND) ..	137
Encadré 12. Présentation des CASEL .....	227

## Table des tableaux

---

Tableau 1. Les acteurs de l'insertion.....	71
Tableau 2. Exemple de tableaux statistiques produits par les cellules d'appui .....	100
Tableau 3. Exemple de tableaux statistiques produits par la DASS .....	101
Tableau 4. Pilotage et principes du RMI. 1989-2006 .....	130
Tableau 5. Orientation des bénéficiaires du RMI à la suite de leur passage par les AIPO .....	147
Tableau 6. Les trois espaces d'employabilité des AIPO.....	157
Tableau 7. Accompagnement à l'emploi et catégories d'action .....	196
Tableau 8. Indicateurs permettant de mesurer la performance des cinq items de l'employabilité.....	203
Tableau 9. Leviers de progression des indicateurs de performance de l'employabilité .....	204
Tableau 10. Deux types de profil pour deux conceptions de l'accompagnement à l'emploi .....	206
Tableau 11. Structures engagées dans la démarche CASEL en Provence Alpes Côte d'Azur .....	226



## Table des figures

---

Figure 1. La mise en œuvre du RMI sur un territoire .....	52
Figure 2. Dispositif local d'insertion (1989-1994).....	74
Figure 3. Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI. Bouches du Rhône. 1992-1997 .....	106
Figure 4. Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI. France. 1992-2007 .....	113
Figure 5. Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI et du nombre de contrats d'insertion signés. Bouches du Rhône. 1992-2007 .....	119
Figure 6. Gestion du dispositif RMI dans les Bouches du Rhône et rôle des AIPO .	134
Figure 7. L'évaluation de l'employabilité : une action publique qui conditionne le droit au RMI .....	149



**Politiques de lutte contre l'exclusion et construction de l'employabilité : évaluation des personnes et offres institutionnelles.** Le cas du RMI dans les Bouches du Rhône

Cette thèse vise à comprendre le sens d'une action publique majeure pour la société française à travers l'analyse des pratiques professionnelles des acteurs concernés, de l'usage des outils mis à leur disposition et du contexte socio-historique dans lequel ils évoluent. Cette étude de la mise en œuvre territoriale des lois sur le RMI (Revenu Minimum d'Insertion) privilégie le prisme de l'employabilité des bénéficiaires de cette prestation telle qu'elle est évaluée localement.

Avec la massification du chômage, dans un contexte sociétal marqué par une critique montante de l'efficacité et de la légitimité de cette intervention publique, la volonté politique de gérer rigoureusement les fonds publics engendre une « métamorphose » de l'action sociale, qui s'apparente à une régulation marchande.

Pour la mise en œuvre de ses nouvelles compétences en matière de lutte contre l'exclusion, le Conseil général des Bouches du Rhône s'appuie sur une configuration d'acteurs qui, outre ses services, mobilise le secteur associatif, ainsi que les administrations locales de l'Etat et de ses agences. Cette décentralisation accrue engendre une centralisation des pouvoirs au niveau local, assortie d'une stricte régulation de contrôle à rebours de pratiques autonomes et ascendantes qu'elle prétendait favoriser.

**Mots clés :** action publique, emploi, compétences, exclusion, insertion, pauvreté, décentralisation

**Policies to combat exclusion and promote employability: Assessment of people and institutional supply.** A case study of RMI (income integration support) in the "Bouches du Rhône" area

This thesis seeks to understand one of France's major social welfare programmes by analysing the professional practices of the relevant players, the use of tools at their disposal and also the socio-historical context in which they operate. This study on the local implementation of laws about the RMI benefit will focus on the employability of those receiving benefits, as assessed locally.

In a society of increasing unemployment and rising criticism of the effectiveness and legitimacy of government action, the political desire to rigorously manage public finances has utterly transformed the face of social welfare, which is beginning to resemble a market-driven operation.

The Bouches du Rhône Council relies on a circle of organisations, which include its own services, voluntary sector bodies, and local government organisations and administrations in order to implement its new-found responsibilities for combating exclusion. This increased decentralisation has led to a "local centralisation of powers", accompanied by stricter controls that run contrary to the independent and bottom-up practices that it was supposed to promote.

**Keywords:** public welfare, employment, responsibilities, exclusion, integration, poverty, decentralisation